RAPPORTS SUR LES DIFFÉRENTS POINTS DU PROGRAMME-MINIMUM

2ième PARTIE

ORGANISATION CENTRALE POUR UNE PAIX DURABLE

COMITÉ EXÉCUTIF.

Dr. H. C. Dresselhuys, *Président*, Pays-Bas.
Th. Baron Adelswaerd, Suède.
Prof. R. Altamira, Espagne.
Mrs. Fannie Fern Andrews, Etats-Unis d'Amérique.
G. Lowes Dickinson, Grande Bretagne.
Mgr. Dr. A. Giesswein, Hongrie.
Prof. Dr. H. Koht, Norvège.
Prof. Dr. H. Lammasch, Autriche.
Prof. Dr. Achille Loria, Italie.
Paul Otlet, Belgique.
J. Scherrer—Füllemann, Suisse.
Prof. Dr. Walther Schücking, Allemagne.
Th. Stauning, Danemark.
Jhr. Dr. B. de Jong van Beek en Donk, *Secrétaire Général*, La Haye.

Secrétariat: Theresiastraat 51, La Haye.

Organisation Centrale pour une Paix durable
Zentralorganisation für einen dauernden Frieden
Central Organisation for a Durable Peace
Secrétariat: THERESIASTRAAT 51, LA HAYE (Hollande)

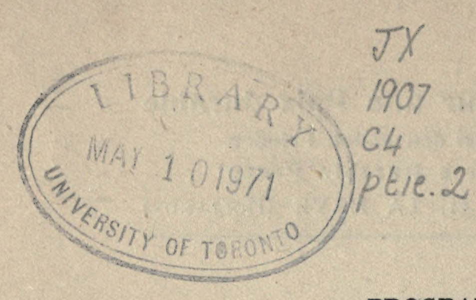
Recueil de Rapports

SUR LES DIFFÉRENTS POINTS DU PROGRAMME-MINIMUM

DEUXIÈME PARTIE



LA HAYE
MARTINUS NIJHOFF
1916



PROGRAMME-MINIMUM.

1. Il n'y aura ni annexion ni transfert de territoire contraire aux intérêts et aux voeux de la population; le consentement de celle-ci sera obtenu, si possible, par plébiscite ou autrement.

2. Les Etats garantiront aux nationalités comprises dans leur territoire l'égalité civile, la liberté religieuse et le libre usage de leur langue.

3. Les Etats conviendront d'introduire dans leurs colonies, protectorats et sphères d'influence la liberté commerciale, ou tout au moins l'égalité de traitement pour toutes les nations.

4. L'oeuvre des Conférences de la Paix tendant à l'organisation pacifique de la Société des nations sera développée.

La Conférence de la Paix sera dotée d'une organisation permanente et aura des sessions périodiques.

5. Les Etats conviendront de soumettre leurs différends à une procédure pacifique. Dans ce but à côté de la Cour d'Arbitrage de la Haye, seront créés a) une Cour permanente de Justice internationale, b) un Conseil international d'Enquête et de Conciliation.

6. Les Etats seront tenus à prendre de concert des mesures diplomatiques, économiques ou militaires dans le cas ou un Etat agirait militairement, au lieu de soumettre le différend à une décision judiciaire ou de recourir à la médiation du Conseil d'Enquête et de Conciliation.

7. Les Etats conviendront de réduire leurs armements.

8. Pour faciliter la réduction des armements navals le droit de capture sera aboli et la liberté des mers assurée.

9. La politique étrangère sera soumise à un controle efficace des parlements.

Les traités secrets seront nuls de plein droit.

PRÉFACE DE LA PREMIÈRE PARTIE.

Fin Septembre 1915 „l'Organisation Centrale pour une Paix Durable", de concert avec „l'Association suisse pour l'Etude des bases d'un Traité de Paix Durable" et le Groupe Suisse de l'Union Interparlementaire, invita un certain nombre de personnes influentes, occupant des places prépondérantes dans différentes organisations internationales, d'assister à un Congrès International d'Etudes qui aurait lieu à Berne du 14 au 18 décembre 1915.

On ne visait aucunement, par ce congrès, à activer la conclusion de la paix, son but unique étant: 1. d'étudier les bases de l'organisation de la société des nations, en tenant compte des conclusions pratiques et concrètes qui pourront amener les peuples à se mieux comprendre après la guerre: 2. de saisir les gouvernements et l'opinion publique du résultat de ces études.

Cependant, malgré des efforts réitérés et malgré notre déclaration spéciale de nous borner absolument au but indiqué ci-dessus, il ne nous a pas été donné d'amener des Français de marque à participer au congrès, ne fût-ce que par l'envoi de rapports écrits.

D'autre part, des amis d'Amérique nous ayant priés télégraphiquement de remettre le congrès jusqu'en avril 1916, il fut décidé, pour ces deux motifs, de ne pas réunir le congrès et de l'ajourner provisoirement.

De plus, les difficultés de voyage qui ont surgi depuis, nous ont démontré qu'il n'y a pas moyen de tenir un congrès international dans les circonstances actuelles. Il fut donc décidé à l'unanimité que le travail, entrepris pour la préparation scientifique d'une paix durable, serait continué par des Commissions d'Etudes Internationales.

Entretemps plusieurs personnes de marque, de pays belligérants et neutres, avaient consenti de collaborer au Congrès et différents rapports scientifiques, élaborant les neuf points du Programme Minimum de „l'Organisation Centrale pour une Paix Durable" et pouvant servir de

base aux discussions du congrès de Berne, avaient été envoyés au Bureau.

Grâce à la bienveillance des rapporteurs, le Bureau a l'avantage de pouvoir soumettre au public la première partie d'une collection des rapports en question et de ceux qui lui sont arrivés ultérieurement. Chacune de ces études peut être considérée comme l'expression de l'opinion de personnes belligérantes et neutres, qui tout en s'abstenant de provoquer une fin des hostilités immédiate, s'occupent déjà de l'étude des conditions auxquelles la reconstitution de l'Europe, dans une paix offrant le maximum de chances de durabilité, pourrait avoir lieu.

Nous avons l'espoir que ces rapports rendront de grands services aux membres des Commissions Internationales d'Etudes de notre Organisation Centrale, en vue de leurs travaux. D'ailleurs tous ceux qui se préoccupent des problèmes dont ils traitent, pourront y trouver des renseignements utiles pour leurs études.

Dans leur ensemble ils présentent un témoignage de l'harmonie de sentiments qui existe entre des sujets de différents pays à l'égard des principes fondamentaux sur lesquels il faudra construire la paix future.

Pour conclure nous exprimons l'espoir que les pages suivantes contribueront largement à augmenter le désir, germant partout, d'étudier et de répandre les principes qu'elles préconisent, afin de collaborer à l'établissement prochain d'une paix juste et durable.

Au nom du Comité Exécutif,

Dr. H. C. Dresselhuys,
Président,

Dr. B. de Jong van Beek en Donk,
Secrétaire.

La Haye, juin 1916.

TABLE DES MATIÈRES

DE LA DEUXIÈME PARTIE

SUPPLÉMENT.

VI. SANCTION INTERNATIONALE

THE SANCTION OF INTERNATIONAL LAW

BY

PROF. JOÃO CABRAL, BRAZIL.

Theme :

„What efficacious methods or what international organisation should be established with a view to assuring peace among civilised nations?"

Considerations :

Considering that simple arbitration is an imperfect means of solving international questions, with the consequent abolition of war and its abuses; and that only the creation of permanent and obligatory tribunals, whose decisions are executable in practice, will approximate more nearly to the realization of this *desideratum.*

Considering that the Second Peace Conference unanimously recognised the principle of obligatory arbitration, and that certain misunderstanding, notably those relating to the interpretation and the application of the conventional international stipulations (and this is the case of the theme) are susceptible of submittal to obligatory arbitration *without any restriction* (Final Act, princ.).

Considering that the idea of international obligatory positive affirmation in treaties, though it may be through the slow and indecisive processes of diploma-

cy; it being certain that, as a doctrine, in the widest sphere of philosophic principles, it now no longer presents any more dubiety than any other problem whatever of international law.

Considering that, naturally barred by a thousand difficulties, especially as to the mode of selecting the judges, the project of the organization of a permanent tribunal of arbitration remained on foot in the Second Peace Conference, as well as the convention relative to the establishing of an international prize-court; and that in these two matters there are points indicating appreciably the evolution of international justice, such as *a*) admitting the necessity of establishing a jurisdiction superior to the national one of each belligerant, to decide in last instance questions of maritime prizes in which are involved interests and rights other than those of the nations in hostilities; *b*) such jurisdiction to be established with a character obligatory for the party appealed against, independently of any special undertaking, and to it having recourse both the Powers as well as private persons; *c*) further without such undertaking the Court could freely decide, in the absence of a particular convention between the litigants, according to the rules of international law as usually recognised; and failing these according to the general principles of justice and equity; *d*) and, finally, on the pronouncement of the decision annulling the capture, the Court should order the restitution of the ship or cargo and fix, in case of need, the amount of the domages, contracting Powers being under obligation to submit in good faith to the decisions of the

Court and to comply with them in the shortest time possible.

Considering that although in fact, the working of such institutions of international justice have not been established in practice, the work of legislation, of positivation of law between nations has been almost completed and perfected, as is certified by the conventions concluded at the Second Peace Conference, with, further. the Declarations of London with reference to the law of maritime warfare, the fact — the sad reality — is that we are witnessing (and to this the theme refers) the violation on the part of the greatest nations of the world of all these rules, and the setting aside of the legal instruments which the same nations had recommended for universal use.

Considering that nothing authorizes us to think that armed nations spontaneously change their conduct whenever they find their own interest at stake.

Considering, consequently, that only a perfect organization of international justice, coactively assured by the majority of nation, can guarantee order among all (as, besides, Grotius, Saint-Pierre, Rousseau, Kant, Bluntschli, Lorimer, Komarowsky, etc. foresaw and desired) not only in time of peace, in the bloodless strife of progress, but also in the event of an armed conflict, which there has been no possibility of avoiding.

Considering that the conception of neutrality, having evolved from a passive and indifferent type — as a concession from the belligerants — to a neutrality which is active, inspective, and even judicatory — as a right pertaining to those who are not involved in

war, with a tendency to translate in a most positive way the sentiment that the permanent interests of peace, in conformity with higher economic ends and humanitarian ideas, should be preeminent above interests of war, transitory in their essence, since violence cannot be the ideal of a culture nor a normal state of society (Note of the Minister for Foreign affairs of Brazil, to the Minister for Foreign Affairs of Columbia, 10th march 1915), the nation that violates treaties or positive norms of general conventions, declaring war on another, or exercising hostile methods, without attention to the means which are offered to it to smooth out pacifically international disputes, or which makes war in contravention of the principles established by the international law, must not expect from others their maintenance within the line of rigorous passive neutrality;

Writer of this paper considers it to be its duty to propose the following

Conclusions :

I. That there be solicited the acceptance, by the greatest possible number of the Powers — but without the preconcept of unanimity — of the project creating a new and real Court of International Justice, such as was formulated by the Second Peace Conference with the system of electing the judges as presented by the Brazilian Delegation or other which may best satisfy the higher interests of justice.

II. That the signatory States, once there has been

constituted a sufficiently strong nucleus to this end, undertake to prepare themselves for complying and forcing compliance by the respective governments and by all other States, whether previous to the breaking out of any armed conflict, or even after hostilities may have broken out between any of them, to all the precepts established in conventions as well as the principles of international law as generally accepted.

III. That there be adopted, as coercitive measures to ensure respect for the decisions of the Court, the following proposed by Komarowsky:

1. The exclusion of the rebel State from the bosom of the said Court.

2. Rupture of diplomatic relations with the rebel State.

3. The annulment of every pact especially favorable to the rebel State.

4. Denial of the faculty of residence of any citizen of such State in territory belonging to the other States.

5. Prohibition of import and export of produce as between the former and the latter.

6. Blockade of the rebel State. And finally, as a last resort,

7. The employment of armed force.

LES SANCTIONS INTERNATIONALES

PAR

LE COMITÉ DE LA „DANSK FREDSFÖRENING",
DANEMARK.

La Dansk Fredsförening a dès le premier moment, avec la plus grande sympathie, cherché a s'associer à l'oeuvre si importante poursuivie par le *Anti-Oorlog-Raad* pour réunir tous les adversaires de la guerre dans une collaboration commune pour assurer une Paix durable et générale.

La Dansk Fredsförening peut adhérer aux mesures proposées à cet effet dans le „programme minimum" à l'exception toutefois des points concernant les mesures militaires contre les Etats qui s'opposent au régime du droit.

Le but principal poursuivi par notre association est, ainsi qu'il est exprimé à l'article I de nos statuts, „de supprimer la guerre et de remplacer la force par le droit". Pour arriver à réaliser ce but, il faut que le Danemark se déclare neutre tant en principe qu'à titre permanent, qu'en conséquence il abolisse toutes ses forteresses et qu'il se borne à entretenir une surveillance des frontières et une police maritime pour remplir les devoirs qui lui incombent en vertu du droit international.

Par des années d'efforts énergiques nous sommes

arrivés à rallier toutes les classes de la population à l'idée et à l'exigence d'une neutralité déclarée permanente pour le Danemark. Notre Gouvernement a exprimé la ferme volonté de tous les partis et de la nation entière, lorsqu'au début de la guerre européenne, il déclara que le Danemark observerait une politique de neutralité absolue et égale de tous les côtés.

La nation danoise a également été d'accord pour ce qui concerne la question de l'arbitrage. Nous n'avons certainement pas besoin de vous rappeler que le Danemark a conclu des traités d'arbitrage sans réserve et permanent, non seulement avec la Hollande, mais aussi avec plusieurs autres pays. La conclusion de ces traités a non seulement obtenu l'adhésion de tous les partis, mais a trouvé aussi l'approbation générale de toute la nation. Il est donc naturel que les amis de la paix en Danemark soient prêts à seconder tous les efforts qui tendent à faire progresser l'idée de l'arbitrage. Mais nous croyons qu'il serait fâcheux, en tout cas pour le moment, de proposer des mesures coercitives internationales, et notamment des mesures militaires, contre les états qui refuseraient de soumettre les différends à une décision judiciaire d'un arbitrage, ou qui refuseraient de respecter cette décision. En tous cas nous sommes convaincus qu'un état neutre en donnant son adhésion à de telles mesures, met sa neutralité en jeu et risque d'être entrainé dans le groupe des puissances belligérantes.

Il est aisé de s'imaginer quelles en seraient les conséquences, si les circonstances, au moment où la guerre éclata, avaient été telles qu'un des groupes des grandes

puissances ait consenti et l'autre refusé de recourir à la médiation de l'arbitrage pour trancher le différend; la mise en pratique de l'idée des mesures militaires aurait selon toute probabilité eu pour effet que les états neutres auraient immédiatement été obligés d'abandonner leur neutralité et de prendre part à la guerre.

Il est superflu d'insister sur les fâcheux résultats que ce fait aurait eus et combien cela aurait empiré la terrible situation actuelle. Les petits états neutres limitent le théâtre des opérations militaires, ils forment des oasis dans le désert de la guerre, et ils ont la mission naturelle d'entretenir les idées de paix et de droit. Les efforts en faveur de la paix naitront plus facilement chez eux qu'au sein des puissances belligérantes.

Mais, peut-on objecter, comment sera-t-il possible de créer une paix durable, si en même temps l'on ne songe pas aux mesures, pour faire respecter le droit?

Les amis de la paix danois allèguent en faveur de leur point de vue la vieille maxime généralement reconnue qui dit que l'organisation du droit est plus ancienne que la maintenance du droit, et ils ajoutent: l'organisation du droit ainsi que sa maintenance ont leur source dans les intérêts communs et se basent sur ces intérêts.

C'est sur cette base solide des intérêts communs que dans chacun des états civilisés sont édifiés la communauté et la maintenance du droit. Et le même développement qui entraîna la consolidation de la souveraineté du droit dans les différents pays, notamment dans les derniers temps, s'est également manifesté sur le domaine international. Les moyens de communication modernes: les chemins de fer et la navigation à vapeur,

les télégraphes et les téléphones, unissent de plus en plus étroitement les pays et les peuples, tant au point de vue intellectuel que matériellement. Et à mesure que le commerce mondial augmente et que les rapports entre les peuples se développent dans toutes les directions, les populations des différents états deviennent de plus en plus dépendantes les unes des autres. En un mot il se crée une communauté d'intérêts qui exige et qui entraine nécessairement une communauté de droit.

Le chaos épouvantable auquel nous assistons confirme l'idée que les amis de la paix se sont faite sur les conditions de la vie mutuelle des peuples. La guerre mondiale n'a pas réussi à supprimer le besoin de collaboration et de l'union internationales. Par la raison même de l'intensité du développement de la communauté des intérêts au cours de ces dernières années, les peuples souffrent aujourd'hui beaucoup plus cruellement que pendant les guerres d'autrefois.

Mais puisqu'il en est ainsi, que les événements confirment à l'évidence que la guerre tout, en nuisant énormément aux intérêts communs, ne saurait les supprimer, il semble donc qu'il y ait quelque espoir à l'avenir pour le travail en faveur de la paix et du droit. Quelque soit l'intensité de la haine nationale dans chacun des pays belligérants, cette haine sera sinon étouffée, du moins atténuée et reléguée au deuxième plan par les intérêts communs. On ne cessera pas d'utiliser les chemins de fer ni les bateaux à vapeur comme moyens de communications internationales, au contraire, lorsqu' enfin les barrages imposés par la guerre seront levés,

on éprouvera un besoin grandissant de pouvoir entretenir des relations sûres et constantes.

Les amis de la paix de Danemark sont donc d'avis qu'il s'agit avant tout pendant le travail pour assurer la paix durable, de ne pas perdre de vue les intérêts communs. Car c'est sur les intérêts communs qui grandissent d'année en année et se multiplient que l'on doit baser l'organisation du droit international. Nous nous employerons de tous nos efforts en faveur de l'oeuvre de l'arbitrage, mais nous ne voulons pas contribuer à atteindre ce but par l'emploi de mesures militaires, car nous craignons par là de travailler indirectement au profit de la politique du militarisme et des armements.

Nous sommes fermement convaincus que le principe de l'arbitrage uni indissolublement aux intérêts communs sortira victorieux pour assurer la paix et le droit entre les nations. Certes la guerre mondiale constitue le reniement complet de l'idée du droit dans la vie des peuples, mais la base du droit n'est pas détruite par le fait qu'il y a eu des violations de ce droit. Comment faisait-on aux temps pas trop éloignés où le droit commençait à se faire jour dans les différents pays? Les guerres et les luttes au sein des nations elles-mêmes étaient alors des événements quotidiens. Le théâtre de la guerre était plus restreint, mais les violations du droit pouvaient être tout aussi atroces que celles dont nous sommes témoins pendant le drame sanglant de la guerre présente. Et cependant les intérêts communs se montrèrent assez forts pour laisser pénétrer le sentiment du droit et de la sécurité du droit.

Cette base même ferait-elle défaut dans la lutte pour

le droit dans les rapports internationaux? Non, les intérêts communs sont tellements forts et tirent leurs forces de tant de sources différentes, qu'il serait impossible de les supprimer. Le militarisme et la politique des armements ont été impuissants pour assurer la paix. Les intérêts communs internationaux qui d'année en année prennent une importance de plus en plus grande seront la meilleure sauvegarde pour assurer le régime de la paix et du droit.

CONCERTED ACTION

BY

HAMILTON HOLT, U. S. A.

I am asked to prepare in behalf of the American Branch of the "Central Organization for a Durable Peace" a memorandum on Article 6 of its "minimum program" which reads as follows:

> (6) The states shall bind themselves to take concerted action, diplomatic, economic or military, in case any state should resort to military measures instead of submitting the dispute to judicial decision or to the mediation of the Council of Investigation and Conciliation.

This article evidently presupposes the establishment of a Court and Council of Conciliation by the "States" which wish to attain and maintain peace. The agreement for the establishment of the Court or Council of course forms in itself a sort of Constitution for the nations that join in the agreement.

It is not stated how many "states" shall "bind themselves to take concerted action." But it is evident that if they comprise all the nations on earth, we shall have a World Confederation of states. Whereas if they comprise only a portion of the nations, we shall then have what may be termed a League of Peace.

The distinction between a World Confederation and League of Peace is important, because while both may have the same internal problems, the League of Peace has in addition external problems that have to do with its relations to outside powers. In order to discuss our problem in its widest aspect, therefore, I shall consider Article 6 as tho' the "States" referred to comprised only a portion of the nations of the earth bound together in a League of Peace. Moreover, such a League of Peace is much more likely to be established than the more utopian World Confederation and is therefore the more practical problem of the two.

But the essence of Article 6 is not how many states shall comprise the league or how even the Court and Council shall be established and operated, vital as these questions are. The essence of Article 6 is that Courts and Councils shall be backed up by pressure "diplomatic, economic or military" sufficient to assure that they will be resorted to before hostilities begin. In other words, Article 6 proposes a sanction for international law. And this war would seem to demonstrate that the creation of the sanction of international law is the greatest problem now confronting world statesmanship, because the present international law of the world which exists without sanction has gone into the scrap basket.

Three main sanctions have been suggested to maintain international law. I leave out of account diplomatic pressure, because diplomatic pressure has never been accounted sufficient when a real crisis arises. The three are:

First, public opinion.

Second, economic pressure.

Third, force.

Let us take them up in order.

First. *Public opinion.* Of course no sanction can have the effect desired unless it is strong enough to deter those who are tempted to disregard it. Can public opinion do this? Can it of itself compel obedience to international law? While it is an axiom of political science that no law can be enforced contrary to public opinion, the converse is of course not true. Public opinion can no more prevent a great nation violating the canons of international law as has amply been demonstrated in the present war, than can the public opinion within a nation apprehend a criminal or put down a riot. Public opinion must sustain international law and approve its enforcement, but public opinion as a substitute for force is a pure chimera.

Second. *Economic pressure.* Will non-intercourse or economic pressure be sufficient to inforce the rules of the League? This phase of the question has been little discussed until very recently.

The agreement runs that if a nation is absolutely cut off from all intercourse with the rest of the world it would suffer so severely that it would have to give in. If all credit, all loans, all trade were stopped, if even letters and telegrams were prohibited, no nation could endure such a strangling isolation and would quickly come to terms.

Mr. Herbert S. Houston in his address before the International Peace Conference at the Panama-Pa-

cific Exposition in San Francisco last October expresses this view most succinctly when he says:

> The most effective factors in world-wide economic pressure, such as would be required to compel nations to take justiciable issues to a World Court for decision are a group of international forces. To-day money is international because in all civilized countries it has gold as the common basis. Credit based on gold in international. Commerce based on money and on credit is international. Then the amazing network of agencies by which money and credit and commerce are employed in the world are also international. Take the stock exchanges, the cables, the wireless, the international postal service and the wonderful modern facilities for communication and intercommunication all these are international forces. They are common to all nations. In the truest sense they are independent of race, of language, or religion, of culture, of government, and of every other human limitation. That is one of their chief merits in making them the most effective possible power used in the form of economic pressure to put behind a World Court.

Now while economic pressure would undoubtedly mean a very great force in international affairs and would doubtless in many instances be sufficient to bring about a recourse to Courts and and Councils of Conciliation, there are several reasons to think it would not always avail. Two of the most important are as follows:

First economic pressure can never be as great as physical pressure, both by the very nature of the case, and because as President Lowell of Harvard University has pointed out "the resistence of the interests effected will be at least as great against an economic boycott as against war, and they will be constantly striving to break it down, whereas war once declared silences opposition — a fact which any nation that thought of defying a League of Peace would not fail to note."

Second, the proposal to resort to non-intercourse will have to meet this practical difficulty. When such a measure is to be employed how can the coercing powers equitably apportion the pressure among themselves? In undertaking to employ military force this may not be quite so difficult, but when economic pressure is to be employed, it is conceivable that a single nation may have to hear practically the entire cost of the undertaking. In fact every nation which is party to the League as has been said by the minority report of the „Committee of the American Chambers of Commerce" would have to be prepared to risk, or sacrifice for the time its entire trade with an offending nation, even tho' other members of the league suffered no corresponding loss. Unless the nations were willing to devise some plan by which the nation that suffered the most from the loss of trade would be compensated by the others this objection might be almost insuperable.

Third. *Force.* If Public Opinion and Economic Pressure will not always and invariably suffice to com-

pel a recourse to the peaceful adjustment of international disputes we must evidently fall back on force as the ultimate sanction. For as Woolf says in *The New Statesman*, July 10, 1915, "The maintenance of overwhelming power in the great nations and the continuance of their agreement, "are the only guarantee of the future peace of the world.

We are now living in a world in which there are laws to prevent war but no force to compel a resort to them. It would be an exact parallel if within the State there were elaborate laws governing the conduct of persons engaged in riots, murder and violence but none to prevent riot, murder and violence and no police to enforce them. This aspect of the case has recently been discussed by our great international statesman, Elihu Root who says:

> "Many states have grown so great that there is no power capable of imposing punishment upon them except the power of collective civilization outside that state.... and the only possibility of establishing real restraint by law seems to remain to give effect to the undoubted will of the vast majority of mankind."

In other words, Mr. Root proposes to establish an international criminal law.

If then we must have force as the ultimate sanction to bring the nations before the courts and councils are there not times when economic pressure will do just as well as force and the nations will not have to ressort to the bloody arbitrament of war. Or if force cannot

entirely be dispensed with why might not some members of the League be permitted to use economic force while the others fight? Let us take up the latter question first.

There can be no doubt that if a nation knows that certainly, instantly, and overwhelmingly all the other nations will make war against it the minute it begins hostilities such a nation will not break the peace as long as the force of the League is unquestionably superior to its own force. In other words the certainty that a force will be used will mean that practically it never need be used. The only conceivable contingency in which the force of the League might not be effective would be in the improbably but not impossibly rare case when the members of the League divide into two nearly equal groups as they did in the American Civil War. Such a contingency tho' remote, can of course never be absolutely guarded against.

But the real danger of trying to separate economic from military pressure and exerting it independently lies in this fact: If the choice is open as to which course may be pursued delay and parleying ensue after the danger has arisen and that in turn would give the offending nation opportunity to befog the issue with intrigue, with the possibility that either nothing at all would be done, and the guilty nation escape punishment, or else the intrigue would continue until war would be inevitable. On the other hand if the offending nation knew that no parleying and intrigue could prevent instant military intervention it would behave itself from the beginning and neither injustice nor war would be nearly so likely to ensue.

The League to Enforce Peace (American Branch) of which ex-resident Taft is chairman and which unquestionably represents the best opinion in the United States on the subject, has seen these difficulties most clearly. In its Article III as adopted at its meeting at Independence Hall, Philadelphia, June 17, 1915, it said:

> The signatory Powers shall jointly use *forthwith both* their economic and military forces against any one of their number that goes to war, or commits acts of hostility against another of the signatories before any question arising shall be submitted as provided in the foregoing.

Several of the various American peace organizations, as well as the American Chamber of Commerce, which represent the business life of the United States have expressed a doubt as to whether there is not a stage in the proceedings before hostilities are actually reached where economic pressure might not advantageously be applied. There are two stages, it is claimed, in which joint intervention of the League might take place, to put pressure upon a recalcitrant nation. The first stage is that in which war is being threatened by one power against a second when an ultimatum might be presented and the mobilization of troops begun. This would be the stage for economic pressure. But once actual hostilities or invasion had ensued the second stage would be reached and military pressure automatically applied. The League to Enforce Peace in

order to harmonize all of American sentiment on this question has been willing to accept an amendment granting the value of economic pressure before military pressure provided military pressure follows the instant hostilities begin. But the probability is that there would not be a sufficiently extended time between the ultimatum and actual hostilities in modern warfare to bring economic pressure into action or to permit pressure to exert any deterrent effect on the nation bent on war. In other words economic pressure is of more theoretical than practical value since modern wars begin so suddenly.

In taking up the question of whether all members of the League must invariably furnish their quota of force against the recalcitrant nation, there can be no doubt that if it is necessary it must be done. But as a practical proposition if *all* nations exert economic pressure, it may be suffice for certain nations of the League alone to furnisch the force.

When the Hague Court announced its decision in the Venezuela case in 1904 it called upon the United States to see that its decree was carried out. ,When the allied nations lifted the siege of Peking only those sent troops who happened to have them in Asia. In the present war, Japan tho' an equal member of the alliance does not send troops to Europe. In case the United States should enter the present war on the side of the Allies, the Allies might not need our troops any more than they do Japan's. Likewise if we intervene in Mexico it will not be necessary for other nations of Europe or Asia to send an armada over here to help us. The Uni-

ted States alone is amply able to protect all foreign interests in Mexico with her own force. The question of how and in what measure the force of the League shall be used is after all a practical one to be decided at the time. The only important thing is to have each nation prepared to use its force to the utmost if necessary.

Now it will be noticed that Article 6 makes no reference as to whether force shall be used on the part of the League to carry out the decisions of the Court and the Recommendations of the Council. This is a very important matter.

There are apparently four distinct stages in the evolution of the political organization of the world. These are as follows:

First. The creation of the machinery — courts, parliaments and executives — to do the international business.

Second. The agreement to use the machinery.

Third. The agreement to use force against the nation that goes to war without first using the machinery.

Fourth. The agreement to use force to carry out the decisions of the Courts, Councils and legislatures of the League.

It is evident that the world has already reached the first stage. The Hague Conferences are the Parliament of Man and the Hague Court is the germ of the Supreme Court of the World. Tho' they are still embryonic institutions they are nevertheless the beginning of a world government, which the historian Freeman has said will be when it came into existence "the most finis-

hed and the most artificial production of political ingenuity".

The second step most peace advocates are willing to take today. Those pacifists who think that treaties backed by public opinion furnish sufficient sanctions for international law will not in the United States go beyond this stage, for they argue that to abolish force by force and war by war is a paradox. They however comprise only a minority of the American peace party.

But the world has not got even to this second stage. There is no agreement by which the nations promise to refer their disputes to peaceful investigation, report and decision.

Article 6 of our Minimum Program evidently takes us thru the second into the third stage, as would also the Provisions of Article III of the League to Enforce Peace.

Now altho' the enforcement of the decisions of courts, legislatures and councils is certain eventually to come it is doubtful if the nations are yet ready to enter the fourth and final stage in which they will agree to this. It will be difficult enough to get them to enter a League of any kind, and we must not try to do too much at once. As far as the United States is concerned, it is inconceivable that she would enter a League in which any award an international court might make in such a vital matter as say the Monroe Doctrine or the right of foreigners to enter our public schools, would be enforced. But perhaps the United States would be willing to enter a league and consent to state her case before the court or council provided she did not have to abide

by the decisions and recommendations there made.

The only question I wish further to discuss is whether the nations of the League should use their joint forces on a nations outside the League which attack any of its members. If the League comprises the vast preponderance of military powers this would be safe and perhaps wise. But if there were several strong nations outside the League, any League that proposed to use force against them would almost be sure to beget a counter league or alliance and then you would simply have the world divided into two great leagues ready to fight each other "at the drop of the hat". These Leagues would be nothing but the magnified and glorified ententes and alliances that have brought upon the world its present awful calamity. The League might perhaps safely agree to support any of its members in a quarrel with an outside member provided the outside member refused to do what it was incumbent on a member of the League to do, but even that may be too much to ask of the members of any league now likely to established.

It will of course be understood that Article 6 if carried out will not abolish war, but will simply cause delay until the case has been submitted to reason.

If we can argue from an analogy delay and investigation and adjudication would stop most wars.

In Canada they have an industrial law known as the Investigation Act, by which neither the employers can lock out employees nor employees strike until after an impartial and official investigation of the dispute has been made and the findings published. Then they can

strike or lock out if they dare. But the history of this act shows that practically in every instance the findings of the investigation commission have had all the effects of an arbitral decision. In other words, tho' neither side agreed to abide by the decision or recommendations they have found it to their interest to do so and thus industrial peace has been brought about in Canada. Thus may we argue that once the nations take time to present their differences to an impartial court or council, passions will cool and by the time the award or findings are published the nations will be in a mood to live up to them. And besides the history of international arbitration conclusively shows that there is no difficulty in getting nations to live up to decisions and recommendations of tribunals after they have once resorted to arbitration. The difficulty is to get them to take their important questions to arbitration.

It is evident therefore that while the basis of a League of Peace and its sanctions can be reduced to a very few principles, the working out of these principles into a world constitution would be a labour of constructive statesmanship as great in this day and generation as was the creation of the Constitution of the United States over a century ago.

Is the time ripe for this? No man on earth can tell. But the idea is out and one can never kill an idea. It can only kill itself.

ECONOMIC PRESSURE AND WORLD PEACE

BY

HERBERT S. HOUSTON, U. S. A.

As the great war has progressed it has quickened and developed a broad interest in plans to establish a durable peace. The very sweep and intensity of the conflict has prompted a fresh survey of war as a means of settling international differences. And there is good ground for the belief that public opinion, at least in neutral countries, has grown steadily toward the conviction that war is an unwise, unsafe and as a rule, an unfair arbiter of such differences. Along with this conviction has grown the determination to strive to find an arbiter that would be wiser, safer and fairer, in the hope that the world, after the waste and desolation of the past two years, would be willing to see it given a trial. So this war itself, it may be discovered, has been building bulwarks of peace.

SENTIMENT IN THE UNITED STATES.

In the United States there has been remarkable growth of the belief that war it futile and must supplanted by law among nations, just as it has been within nations. This may be fairly considered an approximate reflection of world opinion, for these states represent an intermingling of the blood, tradition and religion of all nations. They also represent, in their go-

vernment, the international type and ideal toward which world thought is surely tending. Here are forty nine sovereign states consenting to merge certain executive, legislative and judical functions into a sovereign nation. And this League or Union of States has been so successful that it is no longer conceivable that one state could bring war on another state. The differences between states are settled in interstate or national courts. In brief, the American Union would appear to typify, in some degree, that League of Nations which it has been proposed to bring together in the hope that it may set up international tribunals for the settlement of international differences. Probably this resemblance together with the fact just referred to, that the blood of all nations is intermingled in the blood of this nation, explains the broad response made to the proposals of the League to Enforce Peace, when they went forth in June 1915, from the same historic hall in Philadelphia, from whence issued the Declaration of Independence one hundred and thirty nine years before. All shades of opinion expressed approval of the League's proposals. The Chamber of Commerce of the United States submitted the proposals in a referendum to all of its constituent bodies, with a membership of nearly a half million of the leading business men in the United States; and by a great majority they were approved. Nearly all the peace societies endorsed the proposals. The International Peace Congress at its meeting in San Francisco in October 1915 embodied them, substantially, in its platform. Church Unions and educational organizations gave their endorsement.

NATIONAL DEFENSE AND INTERNATIONAL PEACE.

The Associated Advertising Clubs of the World, representing the great publishing interests, supported the proposals in a memorial to President Wilson, in which they offered to carry forward a nation-wide advertising campaign in behalf of "national defense and international peace". This offer was accepted by the President and the Secretary of the Navy and the campaign of advertising was prosecuted, without cost to the Government, in direct support of the work of 30.000 Engineers, members of the five National Engineering Societies, who made a card-index survey of American industry, to the end that it might become the basic line of national defense. This is not a war measure but a peace measure. The Engineers, laboring in a patriotic spirit, without pay, are insistent in the belief that their work of mobilizing industry for defense is an insurance against war. And the country has been stirred to cooperate with the Engineers by the Associated Advertising Clubs, through their campaign for "national defense and international peace". The linking together of these two causes, there is convincing evidence to believe, represents the overwhelming conviction of the United States. There are relatively small groups of extreme militarists and of extreme pacifists but the great body of public opinion lies between and supports adequate defense and international peace. And international peace is believed to lie in the direction of the plan proposed by the League to Enforce Peace.

ECONOMIC PRESSURE AS A FORCE.

After this brief survey of public sentiment in America toward durable peace, I will undertake to outline the grounds for the overwhelming support given by American business men, in the Chamber of Commerce referendum already referred to, to the use of economic pressure as a sanction to place behind a world court. This is embodied in the much debated third proposal of the League to Enforce Peace, which is as follows:

> The signatory powers shall jointly use forthwith both their economic and military forces against any one of their number that goes to war, or commits acts of hostility, against another of the signatories before any question arising shall be submitted as provided in the foregoing.

The Chamber of Commerce referendum made an important change in this proposal. Instead of providing that economic and military forces should be used "jointly forthwith" it was submitted that they be used in sequence, first economic pressure, automatically and instantly, to be followed by military force, as a last resort. And this change has since been acquiesced in by the Executive Committee of the League.

The distinguishing thing in these proposals, of course, and the thing which definitely separates them from the proposals of other Peace organizations is the placing of force behind a World Court, compelling it to be used. And why not? Surely the world, after the devastation and destruction of the present war, will come to the place where Peace will seem so much to be desi-

red that it is even worth fighting for. Many will say, this is war itself, the very thing we seek to prevent. But let it be stated in rejoinder with overwhelming emphasis, that such a war, if it should be required as a last resort, would be war to enforce peace. It would be war to establish the integrity and authority of world courts that the nations had joined in setting up and had joined in agreeing to use. In a word such a war would be simply the use of power to enforce the due processes of international law and justice.

POWER OF INTERNATIONAL COMMERCE.

And it would frequently happen that the use of the great power of international commerce, applied as economic pressure, would be sufficient to sober a nation and bring it to the World Court without resort to military force. There are many men, both inside the League to enforce Peace and outside it, who hold strongly to this view. Let us briefly examine commerce as economic pressure. Of what does it consist and how could it be applied? The most effective factors in world-wide economic pressure, such as would be required to compel nations to take justiciable issues to a World Court for decision are a group of international forces. Today money is international because in all civilized countries it has gold as the common basis. Credit based on gold is international. Commerce based on money and on credit is international. Then the amazing network of agencies by which money and credit and commerce are employed in the world are also international. Take

the stock exchanges, the cables, the wireless, the international postal service and the wonderful modern facilities for communication and intercommunication — all these are international forces. They are common to all nations. In the truest sense they are independent of race, of language, of religion, of culture, of government, and of every other human limitation. That is one of their chief merits in making them the most effective possible power used in the form of economic pressure to put behind a World Court.

BUSINESS THE ORGANIZED LIFE OF THE WORLD.

Business to-day is really the great organized life of the world. The agencies through which it is carried forward have created such a maze of interrelations that each nation must depend on all the others. A great Chicago banker, John J. Arnold, Vice-President of the First National Bank of that city, said to me a few weeks ago that so closely drawn and interwoven had become the economic net in which the world was enmeshed that if the great war could have been postponed four or five years it would never have swept down upon men like a thunderbolt of destruction. As an additional strand of great strength in the warp and woof of modern progress, Mr. Arnold believes that an International Clearing House will come — in fact that it is an inevitable development in international finance. It was my privilege to hear him make a notable address before the last meeting of the American Investment Bankers' Association in Philadelphia in which he pro-

posed such a Clearing House for settling balances between nations, just as our modern Clearing Houses now settle balances between Banks in cities in which they are located. Beyond question such an International Clearing House, when established, would quickly become an invaluable auxiliary to a World Court, helping to give it stability and serving, when occasion arose, as a mighty agency through which economic pressure could be applied.

And I believe Mr. Arnold is right in his view that an International Clearing House is bound to come. Business, finance, and commerce are now so truly international that there is a manifest need of it. As a strong proof of this, when this war broke, 40 per cent. of the securities of the world were held internationally.

HOW GREAT WARS HAVE BEEN AVOIDED.

Now economic pressure is not a new thing in the world. It has been used before by one nation against another and usually with tremendous effectiveness. When Philip was organizing the great armada the merchants of London persuaded the merchants of Genoa to withhold credit and moneys from the Spanish King. The result was that the armada was delayed for over a year, and then the English were prepared to meet the shock. What could be done three centuries ago for a year to delay a Power so great as Spain then was could be done in this century far more effectively. And it has been employed in this century. When the German Emperor dispatched the gunboat to Agadir bringing on

the acute crisis with France, I happened to be in Paris. On the fourth day of the crisis I was having luncheon at the Grand Hotel with a young French banker of the Credit Lyonnais. I remarked on the fact that the crisis was becoming less acute and inquired the reason. "We are withdrawing our French investments from Germany," was the rejoinder "and that economic pressure is relieving the situation." As we all know, it not only relieved the situation but it served as a definite means to prevent a war that seemed imminent. For months past the people of China have been applying wide-spread economic pressure to Japan, because of some of her demands on China. Prof. Bailie of the University of Nanking told me recently that this embargo, persisted in despite official decrees from Pekin, was surely producing results. Now I submit that a force which England could use against Spain in the sixteenth century and that France could use against Germany and China against Japan in the twentieth century — in each case let me remind you a single nation was applying force against another single nation and that nation its enemy— I submit that that force can be applied by all nations collectively against another nation that refuses to take a justiciable issue to a World Court for a decision.

A nation that should decline to take justiciable questions to the World Court after having agreed with other nations to do so, would manifestly become an outlaw. Why shouldn 't other nations immediately declare an embargo of non-intercourse with an outlaw nation, refusing to buy from that nation or to sell to

that nation or have any intercourse whatsoever with that nation?

ECONOMIC PRESSURE TOUCHES WAR CHESTS.

One of the great advantages of economic pressure is that it can be applied from within, rather than from without. Economic pressure touches the war chest of every country. Instead of fighting with bullets we can fight also with the money and credit that must be behind bullets. And the world can fight in that way to protect the civilization that has been slowly and painfully built up through the centuries if it will use the force of commerce that stands ready to its hand. Nations can declare an economic embargo against an offending nation. Or it is more accurate to say the offending nation raises an economic embargo itself by its own act in breaking its pledge to other nations and placing itself outside the pale of civilization by becoming an outlaw.

Of course, the one apparently strong and valid argument to be brought against economic pressure is that it would bring great loss to the commerce of the nations applying it. But that loss would be far less than the loss brought by war. And there would be no loss whatever if war were avoided.

If a balance could be rightly struck in this country is there any one who believes that our interests would be best served by war in some other country? This is quite apart from any question of humanity or civilisation. Let it be a trial balance of commerce alone and it will show a heavy debit against war. And an accoun-

ting will show the same result in all other countries. If this be true, with only current commerce entering into the equation, how staggeringly true it becomes when the piled up debts caused by war are considered. Economists who have examined the matter state that this war has already cost over forty billions of dollars. And the end is not yet.

PENALTIES THAT EVERY NATION WOULD RESPECT.

So why shouldn't business, which has been binding the world more closely together for centuries, be employed to protect the world against the waste and loss of war? Penalties that every nation would be bound to respect could be enforced through economic pressure. The loss in trade would be small or great in proportion to the amount and duration of the pressure; but it would be at most only an infinitesimal fraction of the loss caused by war.

The League to Enforce Peace stands for the use of both economic and military power against a nation that goes to war before submitting any question arising to the international Court. If the question is submitted and decision rendered the nation can go to war if it is so disposed, but the League believes that it will not be so disposed. Instead, in the time required for submitting the question to the Court and getting a decision a nation will, as a rule, have its war fever cooled and its calmness restored, with the result that the court's decree will be accepted. There is not a case on record of a nation refusing to abide by an arbitration

decision, in all the arbitrations that have been held in the last century. So if nations can be brought before an international tribunal the record shows that decrees will be obeyed and wars avoided.

THE SAVING POWER OF INTERNATIONAL FORCES.

Here in the twentieth century are gathered the evidences of man's conquests, the trophies in his long hunt for power and kwowledge and light. Along with them, alas, he has brought that primal instinct to fight. In the family, the clan, the nation this instinct has survived in a racial consciousness. That appears to be merging at last into a feeling of internationalism. Art is international; commerce is international; knowledge is international; religion is international — all the sweep and range of our lives are caught up in the big internationalism of a common humanity. And it is that common humanity that has created and developed these international forces. Isn't it, therefore, eternally right that these forces should protect common humanity by maintaining peace on the broad plane of justice? Surely it ought never again to be necessary, in all the tides of time, for a whole generation of men to lose their lives because the world is benighted; for world peace can become a world fact when men undertake to establish and maintain it through the international forces they themselves have created.

INTERNATIONALE EXEKUTION

VON

DR. ÖDÖN MAKAI, UNGARN.

I. TEIL.

GRUNDLAGEN DER THEORIE DER GESELLSCHAFTLICHEN SUVÄRENITÄT AUS RECHTSPHILOSOPHISCHEM UND VÖLKERRECHTLICHEM GESICHTSPUNKTE.

I TITEL.

Gesellschaft, Nation, Staat und Suveränität,

Die Ursache der Entstehung der Gesellschaft ist das gemeinsame Interesse; dieses Interesse kann bestehen: *a. in Erwartung des grösseren Nutzens ; b. im Zwecke der Vorbeugung einer drohenden Gefahr.*

Aus dem Standpunkte der Theorie, die wir zu erörtern haben, ist es gleichgültig, welches Interesse gegebenenfalls die Entstehung der Gesellschaft herbeigeführt hatte.

Gesellschaft und Nation sind nicht gleiche Begriffe. Die Nation vereinigt nur einen Teil der gesammten menschlichen Gesellschaft. Aus soziologischem Standpunkte kann die Nation bloss als einge eignetes gesellschaftsbildendes Mittel in Betracht kommen, das die Scharung der Individuen aus drei charakteristischen Gründen erleichtert:

a. der gleichen Sprache wegen, die den Gedankenaustausch und die gegenseitige rasche Verständigung erleichtert;

b. wegen der ursprünglichen psychologischen Homogenität der Mitglieder der Nation, da man bei Gleichmässigkeit der Erziehung, Sitten und Gewohnheit leichter zur Erkenntnis des gemeinsamen Interesses gelangt.

c. zum Schlusse deshalb, weil man infolge geografischer, klimatischer und anderer Naturverhältnisse in gesteigertem Masse auf einander angewiesen ist.

Der weitere Kreis der Gesellschaft ist die ganze Menschheit; in engerem Sinne bildet die Gesellschaft bloss jenen Teil der Menschheit, deren Mitglieder durch irgend ein gemeinsames Interesse verbunden sind. Der Begriff der Nation ist diesbezüglich nicht entscheidend; es können sogar innerhalb derselben Nation verschiedene gesellschaftliche Verbände entstehen, unter denen ein grösserer Gegensatz besteht, als zwischen zwei kriegführenden Nationen. Diese symptomatische Erscheinung kann zur Zeit der französischen Revolution bei dem Aufstand der Einwohner von *Vendée* beobachtet werden, ferner im Jahre 1809 bei den Truppen von *Schill* in Deutschland; im Jahre 1813 bei den Tirolern; im Jahre 1860 bei den freien Truppen *Garibaldis*. Der Bürgerkrieg liefert ein typisches Beispiel dafür, dass zwei Parteien, die in der Tat zwei verschiedene Gesellschaftseinheiten vertreten, den Begriff der Nation nicht für ein unbedingtes Kriterium der Zusammengehörigkeit und der gemeinsamen Interessen betrachten.

Hinsichtlich des Zusammenwirkens der Gesellschaft, ist daher die Nation von sekundärer Bedeutung, da sobald es sich um das gemeinsame Interesse der Gesellschaft mehrerer Staaten handelt, die Grenzen der Nation verschwinden und die einheitliche Gesellschaft der Gesammtnationen über das gemeinsame Interesse entscheidet. Diese sociologische Erscheinung ist in einer Rede von *Thiers*, die er in der Kammer der französischen Deputierten am 14. März 1867 gehalten hat, besonders prägnant zum Ausdruck gelangt: *„Si la doctrine des nationalités signifie quelque chose de sérieux, c'est ceci : qu'il faut que tous les Etats, ou tout au moins la plupart des Etats soient composées d'une seule race de peuple de même origine et parlant la même langue.... A ces conditions, aucun Etat n'aurait le droit d'exister. Pour vouloir qu'une pareille théorie fut appliquée — pour qu'elle fut practicable — il faudrait la reporter à mille ans en arrière."*

Die Doktrin des Völkerrechts betrachtet nur die Staaten als Rechtssubjekte. Demgemäss kann eine Nation in völkerrechtlicher Beziehung nur dann eine Rolle spielen, wenn sie mit der Rechtssubjektivität bekleidet ist. Die mit der juristischen Persönlichkeit versehene Nation führt zum Begriff des Staates.

Die Suveränität ist kein solcher Komplex der staatlichen Rechte, der inhaltlich absolut und gleichzeitig auch stabil wäre. Sie ist für sich bloss ein ethymologischer Ausdruck für die Macht, die aus dem Standpunkte der Rechtsphilosophie nur einen entscheidenden Charakterzug aufzuweisen hat: der ihm aber, wie wir

es späterhin beleuchten werden, vollkommen fehlt, namentlich *die absolute Befreiung von jedwedem äusserem Zwange.*

Im Verhältnis zu der Gesellschaft, kann die Suveränität durchaus nicht als eine Institution erachtet werden, die ausschliesslich ein Attribut des Staates wäre.

Mit der Entwicklung der Gesellschaft ändert sich auch der Kreis der Rechte der staatlichen Suveränität. *Das Entwicklungsgesetz der Geschichtsphilosophie* unterscheidet zwei Richtungen der Gesellschaftsevolution: die ideale Entwicklung; die stufenweise Ausdehnung der humanitären Ideen; und die reale Entwicklung; die intellektuelle und ökonomische Evolution. Wenn wir dieses Entwicklungsgesetz auf die inhaltlichen Aenderungen der staatlichen Suveränität anwenden, so ergibt sich, dass zwischen der gesellschaftlichen Entwicklung und der continuirlichen Abnahme der staatlichen Suveränität ein gerades Verhältniss besteht.

Beispiele zur Verknüpfung idealer Entwicklung und gesellschaftlicher Suveränität;

1. die Hinrichtigung der Kriegsgefangenen gehörte zur Suveränität des Staates. Mit der Verbreitung der Idee der Humanität ist dieses staatliche Recht zum Wohl der Gesellschaft aufgegeben worden;

2. ähnlicherweise gehörte auch der Sklavenhandel zum Rechtskreis der staatlichen Suveränität. *Aristoteles* konnte sich das politische Leben ohne Sklaventum nicht einmal vorstellen; die ideale Entwicklung der Gesellschaft hat jedoch nicht nur das Sklaventum als

eine politische Institution abgeschafft, sondern der Sklavenhandel selbst ist zum Wohl der Gesellschaft aufgehoben worden. Novikoff ist der Meinung, dass die Entwicklung der Ideen ähnlicherweise zum Sturze des Militarismus und der internationalen Anarchie führen wird, wie es seinerzeit mit der Institution des Sclaventums der Fall war.

Beispiele zur Verknüpfung realer Entwicklung und gesellschaftlicher Suveränität:

1. der Staat hielt die Bestimmung der Konfession der Bevölkerung für sein suveränes Recht. Die fremden Religionen wurden verfolgt und ausgerottet; diese Suveränität besteht nicht mehr.

2. es gehörte zur staatlichen Suveränität, fremde Staaten vom Aussenhandel abzusperren; diese Interpretation des Suveränitätsprinzipes ist auch überholt.

In der *Dogmengeschichte des römischen Rechtes* ist die interessante Erscheinung zu konstatiren, dass das Recht der Interpretation des Gesetzes vollkommen mit dem Begriffe der staatlichen Suveränität verbunden war. Anfangs bildete sich eine, die Anwendung des römischen Rechtes betreffende klassische „*interpretatio doctrinalis*" aus, die auf Grund der besten und unabhängigen Ueberzeugung von Seite der Rechtsliteratur und des Gerichtes ausgeübt wurde. Die *Digesten* enthalten noch den Satz von *Julianus*, laut welchem dem Richter das Recht zu der analogischen Ausdehnung des Gesetzes vollkommen zusteht: „*Non possunt omnes articuli singulatim aut legibus aut senatusconsultis comprehendi: sed cum in aliqua causa sententia coram manifesta est, is qui iurisdictioni praeest ad si-*

milia procedere atque ita ius dicere debet. /D. 1. 3. 12/.

Dagegen wird die richterliche Interpretation — in welcher zweifellos die für massgebend erachtete gesellschaftliche Ueberzeugung der gegebenen geschichtlichen Epoche zum Ausdruck gelangt — zur Zeit des späteren kaiserlichen Absolutismus durchwegs unterdrückt, da der Kodex /I. 14.1./ die Interpretation zu ausschliesslichem Recht der staatsoberhauptlichen Suveränität macht: *„Inter aequitatem iusque interpositam interpretationem „nobis solis" et oportet et licet inspicere. Si quid vero ambiguum fuerit visum, ad imperiale culmen per iudices referatur et ex auctoritate Augusta manifestetur, ei soli concessum est leges et condere et interpretare. /Dig. C. 18./"*

Im Verhältnis zur Rechtsentwicklung des „goldenen Zeitalters" bedeutete dieser Zustand einen starken Rückfall. Die Rechtsliteratur verflachte sich; die Selbständigkeit in der Rechtsinterpretation wurde im Keime erstickt und erst nach einem längeren Stillstand beginnt wieder der Angriff der Spezialisten gegen die suveräne „interpretatio authentica." Die Unterscheidung der richterlichen Interpretation und des suveränen Gesetzgebers führte wiederholt zu einem lebhaften Aufschwung der Rechtsentwicklung, die mit *Andreas Alciatus* ihren Anfang nahm und sich durch *Savigny und Ihering* zu der reinsten Klassicität erhob.

In dem Masse der Verringerung des Rechtskreises der staatlichen Suveränität, nimmt der Komplex der

Rechte, die der Gesellschaft dem Staate gegenüber zustehen, an Ausdehnung zu. Dieser eigenartige Verlauf, der in die traditionelle Unantastbarkeit der staatlichen Suveränität eingreift, schöpft seine belebende Kraft zum Teil auch aus der Kasuistik der Geschichte.

Als der Papst *Innocent IV* den Kaiser *Friedrich II.* excommunicierte und die Reichsstände zu einer neuen Kaiserwahl aufgefordert hatte, verschwand die Ideologie, wonach die staatsoberhäuptliche Suveränität von der staatlichen Suveränität untrennbar ist. — Aehnlicherweise ist die Illusion des staatlichen suveränen Rechtes zur Bestimmung der Religion zerstört worden, als der *Frieden von Westphalen* die Verteilung der Länder ohne Rücksicht auf die Konfessionsverhältnisse geordnet hatte.

Im Laufe der Entwicklung der Gesellschaft mehren sich ununterbrochen die Fragen, deren Entscheidung die Gesellschaft dem Staate gegenüber für sich selbst beansprucht. Kant findet den gesellschaftlichen Willen dem staatlichen gegenüber in der Weise durchführbar, dass die verfassungsrechtliche Einrichtung des Staates auf republikanischer Grundlage zu erfolgen hätte. Kant betrachtet die republikanische Staatsform als ein Kriterium des „ewigen Friedens", da in dieser Staatsform die Manifestierung des Volkswillens in der Entscheidung über Krieg und Frieden unbedingt durchführbar ist. Für unsern konkreten Satz ist dieser Standpunkt nur insoweit von Wichtigkeit, als *nach Kant der Weg zum ewigen Frieden ohne die Einschränkung der staatlichen Suveränität zum Wohl der Gesellschaft, absolut undenkbar ist.*

Hinsichtlich der Entwicklungslinien der gesellschaftlichen Suveränität, ist es gleichgültig, ob diese Suveränität konkreten Falles den Rechtskreis der staatlichen Suveränität tangirt oder nicht; dieser Zustand kann nur insoweit eine Bedeutung haben, als dadurch der Kampf der Gesellschaft gegen den Staat erleichtert oder erschwert wird .So ist zum Beispiel der Staat in der Frage der Abschaffung des Mädchenhandels dem Wunsche der Gesellschaft mit geringerem Wiederstand nachgekommen als in der Anerkennung der Religionsfreiheit.

Der Ausdruck des gesellschaftlichen Willens erfolgt durch internationale Verträge und Abkommen; diese äusserliche Erscheinung ist für uns insoweit von Bedeutung, als zum Ausdruck des gesellschaftlichen Willens die selbständige Organisation der Gesellschaft und die geeigneten Mittel zur Vollstreckung des gesellschaftlichen Willens fehlen.

Das Völkerrecht operiert nämlich mit Rechtssubjekten; diese Rechtssubjekte sind die Staaten und das Völkerrecht kann nur die Staten berechtigen und verpflichten, die Gesellschaft hingegen nicht. Es folgt daraus, dass zu der Exekution des gesellschaftlichen Willens kein anderes völkerrechtliches Organ zur Verfügung steht, als die kollektive Handlung der Staaten in der Eigenschaft eines Exekutivorganes des gesellschaftlichen Willens. So bildete z. B. die kollektive Strafaktion der Staaten zur Zeit der chinesischen Boxerrevolution eine Handlung des heterogenen Exekutivorganes des gesellschaftlichen Willens, als die gesammte europäische Gesellschaft, die Vergeltung der

Ermordung des deutschen Gesandten gefordert hatte. Gleichfalls ist das kollektive Auftreten der Staaten wegen der Einstellung des Sklavenhandels in den afrikanischen Zonen als Handlung des Exekutivorganes des gesellschaftlichen Willens zu betrachten.

Aus dem Begriffe der gesellschaftlichen Suveränität, die der staatlichen Suveränität gegenüber allmählich an Einfluss gewinnt, sind so weittragende Konklusionen zu ziehen, dass wir, vor der weiteren Erörterung, zur Vertiefung dieses Begriffes das Völkerrecht selbst zu Hilfe nehmen.

Zwei Umstände bedürfen der Beweisführung:

a. dass die Ausschliesslichkeit der staatlichen Suveränität vom Völkerrecht selbst bestritten wird.

b. dass die, aus der Fiction der staatlichen Suveränität derivierten sogenannten staatlichen Grundrechte weder ausschliesslicher noch stetiger Natur sind und während einesteils im Laufe der Zeit diese Rechte zu Gunsten der Gesellschaft sukcessive aufgegeben werden, werden andernteils, wenn es sich um staatliche Interessen handelt, von Seite des Staates aus der Fiction der Suveränität willkürlicherweise neue Grundrechte abgeleitet.

II TITEL.

Zur Kritik der Ausschliesslichkeit der staatlichen Suveränität,

Die staatrechtlichen Erfordernisse des staatlichen Suveränitätbegriffes sind die folgenden:

a. die Ausschliessung der fremden Einmischung in das eigene Gebiet;

b. die vollkommene Handlungsfreiheit in innern und auswärtigen Angelegenheiten.

Diese Kriterien des Begriffes von der staatlichen Suveränität sind aber derartigen Einschränkungen unterworfen, dass der Suveränitätsbegriff fast zu einem staatsrechtlichen Sophisma geworden ist. Die Geltung der strengen Ausschliesslichkeit der Suveränitätserfordernisse, ist zumal die begrifflichen Einschränkungen der staatlichen Suveränität im Völkerrecht zur Wirksamheit gelangt sind, von den Staaten selbst fallen gelassen worden.

Bei absoluter Negation des Ausschliesslichkeitsprinzipes werden vom Völkerrecht drei Arten der Suveränität unterschieden und anerkannt usw.

1. *die vollständige Suveränität ;*
2. *die Suveränität der neutralisierten Staaten ;*
3. *die Halbsuveränität.*

Für uns sind die beiden letzteren von besonderem Interesse.

ad. 2. Die Suveränität der neutralisierten Staaten ist für sich eine inhaltliche Einschränkung des Suveränitätsbegriffes: *Neutralité perpétuelle.* [1]) Der neutralisierte Staat darf *a.* sein Heer nicht zum Angriff benützen; *b.* kann die Neutralität eines anderen Staates nicht garantieren; *c.* er darf sogar in keine Zollunion mit einem andern Staate treten.: *Frankreich* musste im Jahre 1842 wegen Englands Protest auf eine mit *Belgien* geplante Zollunion verzichten. Dem Staate *Luxemburg*, als es im Jahre 1867 neutralisiert wurde,

---

[1]) *Regnault*: Des Effets de la neutralité perp. en temps de paix, Paris. 1895. Kap. II.

ist nur ausnahmsweise erlaubt worden, dass er im deutschen Zollverein verbleibe.

ad 3. *Der völkerrechtliche Begriff der Halbsuveränität* sanktioniert auch aus dogmatischem Standpunkte die Einschränkung der Suveränität. Halbsuveränität gebührt Vasallenstaaten und jenen, welche unter internationalem oder kolonialem Protektorate stehen. Während einesteils die Klassifizirung der Ausschliesslichkeit nach der vollständigen und halben Suveränität aus völkerrechtlichem Standpunkte ein unvermeidliches Sophisma bildet, findet andernteils die Halbsuveränität aus dem Standpunkte der Soziologie ihre Begründung darin, dass *die halbsuveräne Eigenschaft bloss einen geschichtlichen Uebergangszustand zur vollständigen Suveränität darstellt,* die dem halbsuveränen Staat erst dann zusteht, wenn er den Entwicklungsgrad des vollständig suveränen Staates erreicht hat und damit in die Lage versetzt wird, die dem vollständig suveränen Staate zustehenden Rechte ohne Verletzung des allgemeinen gesellschaftlichen Interesses auszuüben. Aus der grossen Fülle des geschichtlichen und völkerrechtlichen Beweismaterials heben wir bloss zwei charakteristische Beispiele hervor:

1. der *Berliner Vertrag* vom Jahre 1878 macht Bulgarien zu einem Bestandteil des ottomanischen Reiches, obwohl es eine christliche Regierung und ein inländisches Heer besitzt. Die Verträge der türkischen Regierung hatten jedoch auch Bulgarien verpflichtet. Die Entwicklung und der Freiheitskampf Bulgariens führte schliesslich im Jahre 1908 zu dem unabhängigen Königreich und seine auswärtigen Vertreter hörten

gleichzeitig auf, einfache diplomatische Agenten zu sein;

2. ein praktisches Kennzeichen der Halbsuveränität ist die *Einschränkung der Gerichtsbarkeit des halbsuveränen Staates.* Die Konsulargerichtsbarkeit und im allgemeinen der Konsularwirkungskreis ist in den nicht christlichen Staaten viel bedeutender, als in den westlichen Staaten. Dieser Zustand ist damit zu begründen, dass die westliche Gesellschaft die Interessen ihrer Mitglieder viel gerechter und zweckmässiger verteidigen kann, wenn sie mit ihrer Gerichtsbarkeit die Suveränität der östlichen Völker einschränkt. Es ist bezeichnend, dass die türkische Pforte das Recht der Gerichtsbarkeit durchaus nicht als eine selbstverständliche Suveränität der christlichen Gesellschaft aufgefasst hat; sondern die Ausübung dieses Rechtes prinzipiell von der gesellschaftlichen Entwicklung der einzelnen Nationen abhängig machte; so wurde trotz der Befreiung Serbiens eine selbstständige Konsulargerichtsbarkeit im ottomanischen Reich für diesen Staat nicht bewilligt.

III TITEL.

Zur Kritik der aus der Institution der staatlichen Suveränität derivierten staatlichen Grundrechte.

Nach dem Standpunkte der herrschenden Doktrin entspringen die staatlichen Grundrechte aus der Natur der staatlichen Suveränität und kommen notwendigerweise dort zur Erscheinung, wo ein Staat besteht. Von Bonfils wird nur das Recht der Selbsterhaltung des Staates als Grundrecht anerkannt: „*En realité il n'y a*

pour les Etats.... qu'un seul droit primordial.... le droit à l'existence" [1]). Er leitet jedoch selbst aus diesem einzigen Rechte auch noch einige andere Grundrechte ab.

Den Inhalt der staatlichen Grundrechte anzuführen, wäre ebenso verfehlt, als diese Grundrechte aus der staatlichen Suveränität zu derivieren. Die Geschichte lehrt uns zu erkennen, dass sobald die Einschränkung der Suveränität für die Gesellschaft von Nutzen ist, der Staat gezwungen ist die Illusion der Unbeeinträchtigung dieser Rechte aufzugeben.

1. Was vor allem das *territoriale Majestätsrecht* betrifft, so finden wir die völkerrechtlich anerkannte Beeinträchtigung der Gebietssuveränität in folgenden Beispielen:

a. der *Londoner Vertrag* vom 11. Mai 1867 hatte den Festungscharakter von *Luxemburg* aufgehoben und die Schleifung der Forts angeordnet;

b. der Pariser Vertrag vom 30. März 1856, dessen Geltung bis zum 13. März 1871 aufrecht stand, hatte *die Zahl der türkischen und russischen Kriegschiffe* auf dem Schwarzen Meere eingeschränkt und *Russland* die Verpflichtung auferlegt, seine Küstenbefestigungen am Schwarzen Meere zu demolieren;

c. in den Verträgen vom Jahre 1873 die zwischen *Russland* und dem *Khan von Chiva* sowie dem *Emir von Bokhara* abgeschlossen wurden, wurde Russland des Recht zugesprochen, am linken Ufer des Flusses *Amur-Daria* Schiffsstationen und Zollmagazine zu errichten;

---

[1]) *Bonfils*: Manuel de droit internat. publ. Paris. 1894. S. 123.

d. als die Gebiete von *Chable* und *Faussygni* infolge des Vertrages vom 24. März 1860 in französischen Besitz gelangten, wurde von *Napoleon III.* die im Art. 92 des *Wiener Kongresses* garantierte Neutralität dieser Territorien anerkannt und die Aenderung der völkerrechtlichen Natur dieser Länder von der Bewilligung der den Kongressact signierten Mächte abhängig gemacht.

2. Das die *Unabhängigkeit und die Freiheit* betreffende staatliche Grundrecht ist eine Art völkerrechtlicher Fiction:

a. Rumänien, dessen Verfassung von 1866 in Art. 7 das Bürgerrecht nur den christlichen Fremden erteilt, war infolge des *Berliner Vertrags* verpflichtet, im Gesetz vom 13. Oktober 1879 das rumänische Bürgerrecht den Fremden, ohne Rücksicht auf ihre Konfession, einzuräumen.

b. der *Berliner Act* von 1895 sprach den freien Handel für den *Kongostaat* aus. — Es ist übrigens für die völkerrechtliche Doctrin bezeichnend, dass sie das den Aussenhandel betreffende staatliche Grundrecht aus dem Sinne der Suveränität erst dann abgeleitet hatte, als die Freiheit des Aussenhandels im Interesse der gesellschaftlichen Gesammtheit in den wichtigsten Ländern der Welt bereits gesichert wurde. — Vor dem Eintritt dieses Zustandes hatten die europäischen Mächte die Staaten China und Japan eben deshalb angegriffen, weil sie ihre Häfen, auf Grund ihrer Suveränität vor den Aussenhandel versperrten. Die Verträge vom 29. Juni 1842 (*Nanking*), 24. Oktotober 1844 (*Whampo*) und die von 1876 bis 1890 etc. führten schliesslich zur Öffnung der Thore von *China* und *Japan* vor dem euro-

päischen Handel und halfen die Irrlehre verbreiten, dass der Aussenhandel ein, der Suveränität innenwohnendes staatliches Grundrecht bildet; die wahre Sachlage ist hingegen, dass die Freiheit des Aussenhandels auf das gemeinsame Interesse der Gesellschaft zürückzuführen ist und ein Schulbeispiel der Ueberlegenheit der gesellschaftlichen Suveränität, gegenüber der staatlichen darstellt.

4. *Das active und passive Botschafterrecht* wird ebenfalls aus der Doctrin der staatlichen Suveränität abgeleitet, obzwar die Geschichte für die Entwicklung dieses Rechtes durchaus keine zuverlässige Grundlage bietet.

a. Mazarin hatte unter den Botschaftern des detronisierten Herrscherhauses und des neuen Staates, den Botschafter von *Cromwell* also den der Gesellschaft empfangen, und die Accreditierung des Botschafters von *Karl II*. verweigert. Von der oberhäuptlichen Suveränität und der gesellschaftlichen Suveränität hatte zweifellos die letztere gesiegt;

b. als das *italienische Volk* das vereinigte Königreich geschaffen hat, wurde dies von England anerkannt und *Lord Russel* erklärte dem Botschafter des *Königs von Neapel,* dass er sein Mandat bei dem englischen Hofe als aufgehoben betrachte.

5. Das *Verbot des Heimatsrechtes und der Einwanderung,* als negatives Attribut der staatlichen Suveränität ist mit der gesellschaftlichen Entwicklung ebenfalls zu einem Anachronismus geworden.

Die Regel der *Nichtauslieferung der politischen Flüchtlinge* ist desgleichen auf die Beachtung der gesellschaflichen Interessen zurückzuführen, was Palmer-

ston in seiner Note vom 6. Oktober 1849 in besonders klassischer Weise zum Ausdruck bringt: „Wenn überhaupt eine internationale Regel existiert, — sagt Palmerston — die für die unabhängigen Staaten, sowohl für die kleinen, als für die grossen der civilisierten Welt bindend ist, so ist es die Regel der Nichtauslieferung der politischen Flüchtlinge. Die Gesetze des Gastrechtes, die Forderungen der Humanität und die natürlichen menschlichen Gefühle protestieren gleichmässig gegen irgend eine Auslieferung und eine unabhängige Regierung, die die Auslieferung billigen würde, wäre mit Recht als ehrlos zu bezeichnen."

Der Kampf zwischen Gesellschaft und Staat über die Ausfolgung der politischen Flüchtlinge, wird übrigens markant illustriert durch die erste *zwischenstaatliche antianarchistische Konferenz* vom November 1898 zu Rom, die über entsprechende administrative Masregeln verhandelt hat. Die Details sind nicht veröffentlicht worden.

8. Der vom Völkerrecht anerkannte, sich auf das zwischenstaatliche Gebiet beziehende *Tausch, Kauf- und Verkauf*, und die *Cession* stehen gleichfalls im prinzipiellem Gegensatz zu der Ausschliesslichkeit der staatlichen Suveränität.

IV TITEL.

Zwei klassische geschichtliche Beweise für die Überlegenheit der gesellschaftlichen Suveränität: die Institution des Plebiscits und der Ausbau der Bundesstaaten.

1. Die Institution des *Plebiscits* demonstriert über-

zeugend, dass die gesellschaftliche Suveränität von der staatlichen Suveränität prinzipiell anerkannt wird. Das Völkerrecht motivirt diese Institution damit, dass es bei dem Entwicklungsgrade der heutigen Kultur unbegründet wäre, die Bevölkerung als eine Menge willenloser Wesen, ohne ihre Einwilligung ihrer Heimat zu entreissen.

Es fand ein *Plebiscit* in *Nizza* im Jahre 1859, in *Savoya* 1860, auf den *Jonischen Inseln* 1863 und auf der Insel von *St. Barthelemy* im Jahre 1877 statt.

Es ist nebensächlich, von welchen Umständen die betreffenden Gesellschaften bei den Wahlen beeinflusst worden sind, für uns ist bloss die symptomatische Erscheinung von Bedeutung, dass der Staat mit dieser Institution die gesellschaftliche Suveränität nicht nur prinzipiell, sondern für allein entscheidend anerkannt hatte.

2. *Die geschichtliche Umwandlung des Staatenbundes zum Bundesstaate* ist ebenfalls ein auffallendes Beispiel dafür, wie die gesellschaftliche Suveränität der staatlichen gegenüber die Oberhand gewinnt.

Der Staatenbund ist eigentlich nichts anderes, als eine geschichtliche Gruppierung der Gesellschaft, ausserhalb der nationalen Grenzen. [1]) Die zum Staatenbunde gehörigen Staaten, beziehungsweise die im Staatenverbande organisierten einzelnen Gesellschaftsgruppen, haben in gewissen Beziehungen u. s. w. zumeist in der der auswärtigen Politik, ein gemeinsames Interesse gehabt und demgemäss wurde die auswärtige po-

---

[1]) Jellinek: Staatenverbindungen. Wien 1882. S. 253 ff.

litische Leitung, trotz Beibehaltung der einzelstaatlichen Suveränität, von der Gesellschaft selbst übernommen.

Die Transformation des Staatenbundes zum Bundesstaate führt uns zu der Diagnose, dass die Einzelstaaten, deren gesellschaftlichen Einheiten *erst in den auswärtigen Angelegenheiten die Vorteile des Zusammenwirkens für das gemeinsame Interesse erkannt haben,* die gemeinschaftliche Beteiligung auch in anderen Beziehungen für notwendig erachteten und so brachte die Bevölkerung der Einzelstaaten die Institution eines ganz eigenartigen einheitlichen Staates zustande. Es bleibt gleichgültig, dass die juristische Form dieser Entstehung Bundesstaat genannt wird; wir haben ja keinen andern Ausdruck für diese Institution. Der Kernpunkt dieser Umwandlung ist jedoch, dass die allmählich zunehmende Interessengemeinschaft der Einzelstaaten eine auch in staatrechtlicher Hinsicht einheitliche Gesellschaft geschaffen hat.

Wie uns die Geschichte lehrt, kann bei der Entstehung des Bundesstaates die Verschmelzung der Gesellschaft so rasch erfolgen, dass *die staatsrechtliche Vereinigung erst später eine zentralisierte Organisation bekommt.* So haben die nordamerikanischen Staaten im theoretischen Sinne des Wortes bereits einen Bundesstaat gebildet, die Vereinigung der Gesellschaft war schon längst vollzogen, als die neue Staatsform durch das Bestreben von *Hamilton* und *Madison* im Jahre 1787 mit den Institutionen des Präsidenten und des Kongresses auch eine centralisierte Organisation, erhielt.

Die politischen Teile des Staatenbundes haben in

dem Masse, wie das Verständnis für die Interessengemeinschaft zugenommen hat, die eifersüchtig behüteten suveränen Rechte, die sich z. B. auf die selbständige *auswärtige Politik und auf die militärische Aktionen* bezogen haben, mit der Zeit stufenweise aufgegeben. Dies geht mit besonderer Klarheit aus der schweizerischen Verfassung hervor.

Die suveränen Rechte der Einzelstaaten (Kantone) sind auf die Gesellschaft übergegangen, die zur Ausübung der übertragenen Rechte, mit den Institutionen des Präsidenten und Bundesrates, eine ständige Organisation geschaffen hat. Die drei verschiedenen Sprachen der Schweizer Bevölkerung hinderten die Einwohner der einzelnen Kantonen nicht daran, sich im Interesse des gemeinsamen Zusammenwirkens zu einer Gesellschaft zu vereinigen. *Der Art.* 3 *der Bundesverfassung* vom 29. Mai 1874 bringt ganz klar zum Ausdruck, dass die früheren suveränen Staaten, die Kantone, ihre Rechte zum Wohl der Gesellschaft aufgegeben haben: *„Die Kantone sind suverän, soweit ihre Suveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Bundesgewalt übertragen sind.“*

Wenn wir diese, aus der völkerrechtlichen Phraseologie konstruirte Bestimmung in die Sprache des „Contrat social“, übertragen wollen, so haben wir nur die Begriffe von Kanton, Bund und Bundesgewalt durch diejenigen zu ersetzen, die das Gesetz selbst unter diesen Benennungen meint, jedoch ohne sie zum Ausdruck bringen zu können: es würde also heissen „die Staaten sind suverän, soweit ihre Suveränität

nicht durch die Gesellschaft beschränkt ist und üben als solche alle Rechte aus, welche nicht der Gesellschaftsmacht übertragen sind. Die obencitierte Bestimmung der Bundesverfassung ist übrigens dem *Art.* 12 *des Mediationsaktes* entnommen. Art. 12 dieses Aktes stellt ganz uneingeschränkt das Prinzip dar, dass den Kantonen nur diejenige Macht zusteht, die die gesellschaftliche Suveränität ihnen überlassen hat.

„Les cantons jouissent de tous les pouvoirs qui n'ont pas été expressément délégués à l'autorité fédérale"

Die Worte *„autorité fédérale"* bedeuten die Anerkennung der gesellschaftlichen Ueberlegenheit.

V TITEL.

Die Manifestierung der gesellschaftlichen Suveränität in der Völkerrechtlichen Kasuistik.

1. Was aus staatlichem Standpunkte als eine Einschränkung der Suveränität gilt, bildet anderntelis *ein positives Recht der Gesellschaft. So hat die Gesellschaft ein positives Recht auf das freie Meer*; sie hat Anspruch Polizeigewalt auf dem Meere auszuüben; sie hat ferner Anspruch darauf, dass gewisse Kanäle und Flüsse internationalisiert, oder mit andern Worten dem Bereiche der Suveränität des Einzelstaates entzogen werden sollen.

a. England betrachtete z. B. zur Zeit *Karl I., Cromwell* und *Wilhelm von Oranien* den englischen Kanal als sein Eigentum;

b. die dänische Krone hat an den Uferlinien des

Nordmeeres um *Island* und *Grönland* das ausschliessliche Fischerrecht noch in dem XVIII. Jahrhundert für sich beansprucht;

c. das Schwarze Meer wurde durch den *Pariser Vertrag* vom Jahre 1856 der türkischen Suveränität entzogen;

d. um den Sklavenhandel zu verhindern, ist im Interesse der Gesellschaft die Polizeigewalt auf dem freien Meere zuerkannt worden; namentlich die Rechte von *droit d'arrêt*; *vérification de pavillon*; *droit de visite* und *droit de saisie*;

e. die positive Forderung der Gesellschaft hat die freie Schiffahrt auf Grund des Abkommens vom 29. Oktober 1888 auf den *Suezkanal* ausgedehnt. Der Kanal sollte zu Friedens- und Kriegszeiten, ohne nationalen Unterschied, den Handels- und Kriegsschiffen offen stehen. Den Mächten ist verboten worden, im Kanal dauernd Kriegsschiffe zu unterhalten, bloss in den Häfen von Port-Said und Suez ist die Landung von je zwei Kriegsschiffen erlaubt worden. Die Gesellschaft hat sogar prinzipiell für die wirksame Sanktionierung der Verfügungen dieses Abkommens gesorgt, indem die bewaffnete Verteidigung der Neutralität des Kanals den in Aegypten befindlichen Vertretern der Mächte auferlegt wurde.

2. Die Verträge, die zur Regelung der gemeinschaftlichen Interessen der Gesellschaft dienen, werden als „*Internationale Abkommen*" bezeichnet; der Sinn dieser Bezeichnung hat jedoch nichts mit dem Begriffe des Staates zu tun. Ein solches Abkommen bildet eigentlich einen äusserlichen Zwang der Gesellschaft dem

Einzelstaate gegenüber. Die internationalen Abkommen stehen bloss *mit der Doctrin der juristischen Person* im Zusammenhange, wonach die Staaten, um den einheitlichen gesellschaftlichen Willen zur Geltung zu bringen miteinander in Verbindung treten, *indem völkerrechtlich nur der Staat und nicht die Gesellschaft berechtigt und verpflichtet werden kann.* [1]) Und insofern die Staaten ihre gegenseitige Suveränität schwächen, so bringen sie eigentlich die über den Staaten stehende und die Staaten bindende gesellschaftliche Suveränität zur Geltung. Diese eigenartige soziologische Erscheinung ist durch die *kollektive Erklärung* der II. Haager Konferenz in auffallend unmittelbarer Weise ausgesprochen worden: „*La conference est unanime à proclamer que, s'il n'a pas été donné de conclure dès maintenant une convention en ce sens, les divergences d'opinion qui se sont manifestées n'ont pas depassé les limites d'une controverse juridique, et qu'en travaillant ici ensemble pendant quatre mois toutes les Puissances du monde, non seulement ont appris à se prendre et à se rapprocher d'avantage, mais ont su dégager, au cours de cette longue collaboration, un sentiment très élévé du bien commun de l'humanité.*" [2])

Diese Erklärung ist die Apologie des Prinzipes, dass die internationalen Abkommen und Verträge nicht im Interesse der Staaten, sondern — um des Ausdruckes der Konferenz zu bedienen — zur Förderung des

---

[1]) Vgl. *Bergbohm*: Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts. Dorp at. 1877. S. 77 ff.

[2]) Actes et docum. II. conf. d. Paix. La Haye 1908. B. I. S. 344.

Gemeininteresses der Menschheit („*bien commun de l'humanité*") zustande gekommen sind.

Ob das Interesse der Gesellschaft gegebenenfalls ökonomischer, moralischer oder militärischer Natur ist, bleibt irrelevant; das wesentliche liegt in der Erwägung, dass die Staaten, wenn sie miteinander eine Vereinbarung treffen, dem Willen der Gesellschaft Genüge leisten.

3. Die einheitlichen *ökonomischen Interessen* der Gesellschaft finden ihre Regelung:

a. durch die *Zollvereine ; Caprivi* im Jahre 1893 und *Goluchowsky* im Jahre 1897 haben sogar die Idee einer *einheitlichen europäischen Zollunion angeregt ;*

b. durch die Handels und Schiffahrtsverträge;

c. durch die Verträge über die einheitliche Verteidigung der Agrarinteressen; (am 17. September 1878 ist in Bern ein Phylloxora-Abkommen zwischen sieben Staaten zustande gekommen).

d. durch die Eisenbahn, — Post und Telegraphverträge etc.

4. Zur gesellschaftlichen Verteidigung der Hygiene dienen ähnlicherweise eine Reihe von Vereinbarungen:

a. das Abkommen von *Venedig* vom 30 Jänuar 1892, das *von zehn Staaten gleichzeitig unterzeichnet wurde ;*

b. das Abkommen von *Dresden* vom 15 April 1893;

c. das *Pariser Abkommen* vom 3. April 1894, dass sogar ein *internationales Sanitätsgericht* im Orient aufgestellt hatte;

d. das Abkommen von Venedig vom 19 März 1899, das von zehn Staaten gleichzeitig unterfertigt und

von den übrigen Staten ad referendum genommen wurde.

5. Das gesellschaftliche Interesse ist besonders offenbar, wenn rein ethische und humanitäre Gründe dazu veranlassen, dass die Gesellschaft dem Staat zu internationalen Verträgen zwinge:

a. die *Sicherung der Religionsfreiheit* ist eine Schöpfung der Gesellschaft und die staatliche Suveränität ist in der Religionsfrage zum Wohl der Gesellschaft verdrängt worden. *Vom Frieden von Westphalen an, bis zum Berliner Vertrag zieht* sich als ein roter Faden die Erscheinung durch, dass die aus der Suveränität des Staates derivierte und auf das staatliche Grundrecht basierte Auffassung der Religionsfrage (*cuius regio eius religio*) stufenweise, bis zum endgültigen Verzicht, im Interesse der Gesellschaft, zusammenschrumpft;

b. der Anspruch der Gesellschaft kann gegebenenfalls nicht unbedingt solcher Art sein, dass er die Suveränität des Staates unmittelbaar antastet. In solchen Fällen kommen die Staaten aus dem Standpunkte der Gesellschaft als geeignete Institutionen in Betracht um die intensive Verwirklichung des gesellschaftlichen Willens zu sichern. So ist z. B. das *Haager Abkommen vom* 16 *November* 1887 zwischen England, Deutschland, Belgien, Dänemark, Frankreich und Niederlände wegen der *Einschränkung und Kontrolle* der Brantweinschankschiffe („*bumboats*") in den Fischerbezirken der Nordsee zustande gekommen. Die Aufsicht und die Kontrolle ist von den Wachschiffen der Vertragsmächte ausgeübt worden;

c. das *Abkommen von Brüssel* vom 2 Juli 1890, hat

auf den atlantischen und indischen Meeren die Zone festgestellt, in der die Grossmächte die Alkoholeinfuhr für die Eingeborenen zu verhindern haben;

d. die *Bewegung zur Unterdrückung des Mädchenhandels* („*Traité des blanches*") führte durch die Verträge vom 15 November 1899, 4 September 1890 und schliesslich durch den *kollektiven Pariser Vertrag* vom 18 Mai 1904 zu einer allgemeinen internationalen Regelung;

e. die Einstellung des Sklavenhandels ist ähnlicherweise der Gesellschaft zu verdanken und die Staaten, sind diesem gesellschaftlichen Willen, wenn auch etwas unwillig, doch nachgekommen. Der Sklavenhandel wurde bis zum Jahre 1580 durch die Spanier, bis 1740 durch die Portugiesen, seit 1701 von den Franzosen und seit dem Frieden von Utrecht von den Engländern monopolisiert. Die englische Gesellschaft hat jedoch mit Entwickling der Kultur und Humanität unter Führung von Clarckson, Fox und Pitt (besonders wegen der direkten Mitwirkung der britischen Regierung an dem Handel) eine derart lebhafte Agitation gegen diesen Menschenhandel entfaltet, dass die Regierung sich schliesslich gezwungen sah, den Sklavenhandel im Jahre 1807 auf den englischen Kolonien abzuschaffen („*Abolition act of Sclavery*"). Am *Wiener Kongress* haben sich bereits acht Staaten verpflichtet, den Sklavenhandel zu verhindern und bis zum heutigen Tage sind etwa vierzig Verträge vorhanden, die die Staaten zur Unterdrückung des Sklavenhandels gegenseitig verpflichten. Um die ethische Verpflichtung der Staaten mit einer realen Sanktion zu sichern, ha-

ben die Mächte von Deutschland, England, Niederlände und Italien im Jahre 1888 eine Blockade an der Uferlinie von *Zanzibar* und *Mosambique* aufgestellt und einander ein gegenseitiges Durchforschungsrecht gestattet. — Es ist übrigens bezeichnend, dass um die Stimme der Gesellschaft zu verstärken, selbst *Leo XIII* und der *Cardinal Lavygeric* sich wegen der Einstellung des Sklavenhandels exponiert haben, bis schliesslich ein einheitlicher Vertrag vom 2 Juli 1890 diese emminent gesellschaftliche Frage endgültig geordnet hat. *Das Abkommen wurde von zweiunddreissig Staaten unterfertigt.* Das Uebereinkommen ist bestrebt durch administrative Centralen, polizeiliche Bewachungen und durch das Zusammenwirken diplomatischer und konsularer Organe, auch *die nötigen Garantien zu verschaffen, dass der gesellschaftliche Befehl über die Abschaffung des Sclavenhandels mittelst internationaler Organe zur Vollstreckung gelange.*

VI TITEL.

Welche ist die Gesellschaft der die Suveränität zukommt?

(*Die soziologische Bedeutung der Monroe-Doctrin. — Balfours Autoritätsprinzip, — Die mittelalterliche Suveränität der katholischen, später „Christlichen" Gesellschaft. — Der „Heilige Bund". — Leroy-Beaulieu.*)

Wenn es nun klar ist, dass im Laufe der Zeit die staatliche Souveränität zu Gunsten der Gesellschaft

sich allmälig verringert und wenn wir zugeben, dass diese soziologische Erscheinung kein Zufall, sondern *die Folge der Kausalität ist,* die das Erwachen der ihre Interessengemeinschaft erkennenden Gesellschaften mit dem geschichtlichen Konservatismus der Staaten verbindet, — so drängt sich von selbst die Frage auf: *welche ist die Gesellschaft, die als ein Teil der ganzen Menschheit berechtigt ist, ihren Willen den Staaten und der übrigen menschlichen Gesellschaft aufzuzwingen.*

Es sei bemerkt, dass es aus dem Standpunkte unseres Themas belanglos ist, aus welchen Volkschichten die zur Ausübung der Suveränität berechtigte Gesellschaft besteht. *Novikoff* ist der Meinung, dass die Föderation der Staaten durch die Unterdrückten der Welt zustande gebracht wird, da doch die Satten auch den heutigen Zustand erträglich finden: „Eines Tages wird die Föderation zweifellos zu einer der gebieterischesten Volksforderungen werden, wie es im Jahre 1789 *mit der Egalitätsforderung in Frankreich* und im Jahre 1846 *mit der Forderung des billigen Brotes in England* der Fall war." — Desgleichen ist für uns auch die Frage ohne Wichtigkeit, ob die Gesellschaft, die sich für die fortgeschrittenste hält, *auch objektiv eine solche ist?* Unseres Erachtens nach sind diese Fragen von *rein geschichtlicher Bedeutung,* die das Problem nicht unmittelbar berühren. Das Wesentliche besteht in der Festlegung des Prinzips, dass die staatliche Suveränität der gesellschaftlichen Suveränität gegenüber in den Hintergrund treten muss.

Die Gesellschaft, welche die Suveränität innehat, ist die höchst entwickelte Gesellschaft der konkreten ge-

schichtlichen Epoche. Der Fortschritt der Gesellschaft hängt weder davon ab, ob die massgebende Klasse aus der Gesellschaft einer oder mehrerer Staaten besteht, noch davon, ob diese aus geschichtlichem Standpunkte älter als andere Gesellschaften ist [1]). *Der griechische Bund von Amphyction hat* beispielsweise im fünften Punkte seiner Satzungen den, dem Bunde angehörigen Einzelstaaten verboten, zur Dokumentierung der in der Vergangenheit einander gegenüber errungenen Siege, Denkmäler aufzustellen. [2]). Diese Verfüfung war eine Vorsichtsmassregel und wurzelte in dem Grundgedanken, dass der durch die Gesellschaft geschaffene Bund aus irgend einer *psychologischer Unvorsichtigkeit* nicht zu einer neuen gesellschaftlichen Decentralisierung entarte und damit zur Auflösung des ganzen Bundes führe. Diese Anordnung bedeutet eine solche Höhe der soziologischen Einsicht, die wir vielleicht erst nach Jahren erreichen werden, deren Dauer dem Zeitraum gleichkommt, die uns heute vom Altertum trennt.

Die übrigen Staaten und der andere Teil der Gesellschaft sind nur solange geneigt, die Suveränität einer konkreten Gesellschaft anzuerkennen, bis sie in ihrer Entwicklung so weit fortschreiten, dass sie über sich keine fremde Einmischung dulden. Hat sich eine Gesellschaft zu diesen gleichen Entwicklungsgrad emporgearbeitet, so wird sie entweder im Bewusstsein ihrer Kraft,

---

[1]) Vgl. *Müller*: Geschichte des Völkerrechts im Altertum. Leipzig 1848. S. 124 ff.

[2]) *Wachsmuth*: Hellenische Altertumskunde. Halle, 1846. B. II. S. 141.

die fremde Einmischung zurückweisen, oder mit vollständiger Gleichberechtigung an der Willenserklärung der herrschenden Gesellschaft teilzunehmen wünschen.

1. Die *Monroe-Doctrin* verbietet im Art. 3 den europäischen Staaten auf amerikanischen Gebiet origineller oder derivativer Weise neue Kolonien zu gründen und neue Besitze zu erwerben. Die Begründung dieser Doctrin betont, dass das amerikanische Festland bereits unter *„Verwaltung von civilisierten Regierungen"* stehe. Das Wesen dieser Doctrin, nämlich das Verbot des Gebietserwerbes, ist ein Verstoss gegen die allgemeine völkerrechtliche Auffasung, wonach die Staaten, vermöge ihrer Suveränität berechtigt sind auf dem ganzen Erdball sich neue Territorien zu verschaffen. Diese Ansicht ist jedoch vollkommen verfehlt. Die Doctrin hat nicht die Tendenz die allgemeine staatliche Suveränität anzugreifen, sondern sie ruht auf einer eigenartigen sociologischen Basis. Die Doctrin bringt die sociologische Erkenntnis zum Ausdruck, dass die civilisierte nordamerikanische Gesellschaft und die den Willen dieser Gesellschaft vertretende amerikanische Regierung, *sich bereits für so entwickelt hält, dass sie eine europäische Einmischung in amerikanische Angelegenheiten nicht duldet.* Die Nordamerikanischen Vereinigten Staaten bildeten bereits zur Zeit der Aufstellung dieser Doctrin eine von der Bevölkerung der europäischen Staaten grundverschiedene Gesellschaft, die die Vorteile des Zusammenwirkens mit der europäischen Gesellschaft nicht einsehen wollten. Diese Auffassung ist mit besonders zutreffenden Worten durch die an *Lord Salisbury* im Jahre 1895

gerichtete Note des Staatssecretärs der Union, Herrn *Olnay* begründet:" „*Les états americains, ceux du Sud aussi bien, que ceux du Nord, en raison de leur proximité géographique, de leur sympathie naturelle, de la similitude de leurs régimes politiques, sont commercialement et politiquement des alliés des Etats-Unis. Permettre à un Etat européen de mettre la main sur l'un d'eux, ce serait bouleverser cet état des choses et sacrifier tous les avantages que nous retirons de ces relations naturelles* [1]).

2. Die Gesellschaft, deren Wille in der konkreten geschichtlichen Epoche als massgebend anerkannt wird, kann gegebenenfalls nur die Gesellschaft *eines* gewissen Staates sein. Der Nimbus der Überlegenheit des britischen Reiches und der Suveränität der englischen Gesellschaft, blieb solange unangetastet, bis nicht auch andere Gesellschaften sich für ebenso entwickelt hielten, um an den Entscheidungen der führenden Gesellschaft teilnehmen zu können. Balfours *Autoritätsprinzip ruht aus philosophischem Standpunkte auf einem sehr tiefen und festen Grunde* und es ist wirklich nur eine Sachfrage, ob die Gesellschaft, der die gerechte Autorität über die andern Teile der Menschheit zukommt, nur aus der Bevölkerung eines Staates oder aus der Bevölkerung mehrerer Staaten besteht.

„Das Prinzip der Autorität — schreibt *Stein* [2]) — ist jenes unterirdische Mittel, dessen sich der *Hegelsche „Weltgeist"* in der stufenweisen Erziehung des Men-

---

[1]) *Déjardins*: La doctrine de Monroe. Révue gén. dr. int. publ. III.
[2]) *Nord u. Süd.* 1912. B. 142. H. 454. S. 14.

schengeschlechtes von der Bestialität zur Humanität bedient. Vortrefflich sagt an einer Stelle *Bossuet*: *„où tout le monde peut faire ce qu'il veut nul ne fait ce qu'il veut; où il n'y a pas de maitre, tout le monde est maitre; où tout le monde est maitre, tout le monde est esclave."* Und so könnte man das modern-konservative Autoritätsprinzip Balfours unter Umgestaltung des bekannten Ausspruchs von Voltaire folgendermassen formulieren: *„si l'autorité n'existait pas, il faudra l'inventer."*

Wenn die Gesellschaft mehrerer Staaten den Entwicklungsgrad schon erreichte, dass sie sich kulturell gleichberechtigt fühlt, so wird sie naturgemäss eine Einsprache in der Ausübung der einheitlichen gesellschaftlichen Suveränität wünschen. Aus diesem Standpunkte ist als eine interessante symptomatische Erscheinung zu verzeichnen, dass die kriegführenden Mächte, wie wir es auch zur Stunde beobachten können, mit Vorliebe sich gegenseitig des Barbarismus anklagen. Diese Erscheinung rührt davon her, dass die Nation, die sich für entwickelter als die andere hält, sowohl den kulturell untergeordneten Staat, als auch deren Gesellschaft, von der Ausübung der gesamtgesellschaftlichen Hegemonie auszuschliessen strebt.

3. Zu Beginn des Mittelalters, war die katholische Gesellschaft diejenige welche die Suveränität den Staaten und dem menschlichen Geschlechte gegenüber für sich beansprucht hat. Die Konzile sind von *Voltaire* treffend als die *„internationalen Senate von Europa"* bezeichnet worden, insoferne diese nicht nur aus kirchlichen Personen bestanden und nicht nur kirchliche Fragen erledigt haben. — Als *Innocent IV.* im Jahre

1245 den *Kaiser Friedrich II.* für enttront erklärte, wurde dieses Urteil, *trotz der Protestierung des kaiserlichen Botschafters gegen die päpstliche Kompetenz, von der katholischen Gesellschaft als gesetzmässig und gerecht anerkannt.* Die Autorität dieser Entscheidung ist nicht dadurch entstanden, dass diese Verfügung vom irdischen Statthalter Gottes, dem Papst erbracht worden ist, sondern durch den übereinstimmenden Willen der katholischen Gesellschaft, die durch die Verhandlungen der Konzile sich in rein staatliche Fragen eingemischt hat.

4. Der *Dreissigjährige Krieg* stellte zwei verschiedene Gesellschaftsgruppen einander gegenüber. An der Spitze der einen standen in Verteidigung der katholischen Kirche der Papst und der Kaiser, im andern Lager sehen wir die Protestanten, um die Verteidigung der Gewissensfreiheit, geschart. Die Geschichte hat uns den Beweis erbracht, dass dieser Krieg, trotz des Anscheines, kein Religionskrieg war; da die religiösen Gefühle von den weltlichen Interessen stufenweise in den Hintergrund gedrängt wurden. Der grosse Kampf fand sein Ende mit dem Siege des Protestantismus. Nach dem Frieden von Westphalen sind nämlich die Staaten nicht mehr der Religion nach zergliedert worden, sondern die allgemeine Gleichberechtigung der christlichen Staaten ist zur Anerkennung gelangt. Aus diesem Prinzip sind für die weitere Weltgeschichte zwei neue Fragen der gesellschaftlichen Hegemonie entsprungen, einesteils die Suveränität der christlichen Staaten gegenüber den nicht christlichen, die sich bis zu den heutigen Tagen in der Orient- und Kolonialpolitik von

Europa bekundet und andersteils die Frage, welcher Nation die Suveränität in der rein christlichen Gesellschaft in konkretem Falle zukommt.

5. So wurde nach dem Wiener Kongress die Suveränität der durch gemeinsame Interessen verbundenen Gesellschaft von fünf Staaten über die übrigen Staaten und Gesellschaften Europas ausgeübt. Diese Koalition entstand durch die drohende Gefahr, dass die europäische Suveränität von einem einzigen Staate, dem französischen Staate — und hier liegt die Betonung auf dem Staat, ausgeübt werden könnte. Es ist äusserst interessant, dass die französische Gesellschaft selbst an der Vorbereitung der Koalition mitgewirkt hat, um die, die andern Gesellschaften unterdrückende und menschlich ungerechte Suveränität des franzözischen Staates abzuschaffen. Am 30. Mai 1817 *überfluten die Armeen der Koalition Frankreich, als Befreier der europäischen und der französischen Gesellschaft von dem Tyrann Europas, Napoleon I.* Die fünf Staaten des „Heiligen Bundes" haben zwar mit der Zeit durch ihre oligarchische Herrschaft einen wahrhaftigen Terrorisrismus über die übrigen Staaten und die ihr nicht angeschlossene Gesellschaft ausgeübt, der Verlauf der Ereignisse änderte aber nichts an der wichtigen Tatsache, dass die fünf Staaten des Heiligen Bundes nicht zufällig den kulturell fortgeschrittensten Teil der Gesellschaft des XIX. Jahrhunderts vereinigt haben und dass die Autorität dieser Gesellschaft, so weit sie gerecht ausgeübt wurde, aus sociologischem Standpunkte anerkannt werden muss. *Metternich* gab ohne Heuchelei mit den folgenden charakterisierenden Worten dieser Auffassung Ausdruck:

„Les changements utiles ou nécessaires dans la législation et dans l'administration des Etats ne doivent émaner que de la volonté libre de l'impulsion réflechie et éclairé de ceux que Dieu a rendu responables du pouvoir. Tout ce qui sort de cette ligne conduit nécessairement au désordre, aux bouleversements à des maux bien plus insupportables que ceux que l'on prétend guérir. Pénétrés de cette vérité éternelle, les Souverains n'ont pas hésité à la proclamer avec franchise et vigueur: ils ont déclaré qu'en respectant les droit et l'indépendance de tout pouvoir légitime, ils regarderaient comme légalement nulle et désavouée par les principes qui constituent le droit public de l'Europe, toute prétendue réform opérée par la révolte et la force ouverte."

6. *Leroy-Beaulieu* sieht vor fünfzehn Jahren den Beweggrund der gesellschaftlichen Gruppierung der europäischen Staaten in der Zweckmässigkeit einer europäischen Union, England oder Russland gegenüber. Er propagiert mit der gleichzeitigen Aufrechterhaltung der einzelstaatlichen Unabhängigkeit die Notwendigkeit einer Föderation. An der Spitze der Föderation wünscht Leroy-Beaulieu zwei Institutionen zu stellen: a. einen aus den Vertretern der Regierungen zu bildenden centralen Staatsrat; *b.* und eine Gesetzgebung, die aus den im Verhältniss zur Landesbevölkerung gewählten Delegierten besteht.

Unseres Erachtens ist es überflüssig die Föderation mit der Notwendigkeit der gemeinsamen Verteidigung gegen die Ueberlegenheit eines konkreten Staates zu begründen. Der unmittelbare Grund für die Entstehung der Föderation hat nur eine historische Bedeutung,

denn aus rechtsphilosophischen Standpunkte genügt es constatieren zu können, dass die Gesellschaft durch die Erkenntnis der gemeinsamen Interessen zu einer staatlichen Föderation neigt. Der Gegenstand des gemeinsamen Interesses kann im Laufe der Geschichte so verschiedenartig sein, dass eine Aufzählung nur exemplikative stattfinden könnte. Wer könnte heute im Voraus sagen, ob eine asiatische Gefahr in der fernen Zukunft nicht zu einer Föderation der europäischen Gesellschaft führen wird und ob es unter diesem Zwange eine heute noch unbegreiflich scheinende sociologische These sich nicht bilden wird: „*Europa gehört den Europäern.*" Für die Rechtsphilosophie ist es irrelevant, worin konkretenfalls das zur Föderation führende gemeinsame Interesse besteht. Sie begnügt sich mit der Feststellung, dass mit dem Fortschritt der Gesellschaft der Rechtskreis der staatlichen Souveränität sich verringert und demgemäss kann sich das Völkerrecht nur die reformatorische Aufgabe stellen, *für die Willenserklärung der Gesellschaft entsprechende Mittel zu konstruiren.*

7. Die heutige Kriegsgruppierung der europäischen Staaten kann *aus gesellschaftlichem Standpunkte bloss als eine coincidentia singularis betrachtet werden.* Es ist theoretisch vollkommen gleichgültig, mit welchen Mitteln und welcher politischer oder ökonomischer Vorteile halber die Scharung der Nationen in zwei abgesonderten Lagern erfolgte.

Aus gesellschaftlichem Standpunkte ist ebenso unbegreiflich, weshalb das demokratische Frankreich mit dem absolutistischen Russland eine Alliance schloss,

als die andere Frage, welcher gesellschaftliche Gegensatz Österreich-Ungarn und Japan zu gegenseitige Kriegserklärungen bewogen hat. Zwischen den beiden feindlichen Machtgruppen besteht in der Tat kein *gesellschaftlicher Gegensatz* und die Verständigung zögert bloss deshalb, weil der Kampf zwischen den beiden verschiedenen Staatengruppen um die Souveränität, gleichzeitig als ein Kampf der Gesellschaften von den beiden feindlichen Staatengruppen aufgefasst wird. *Dagegen wird der Frieden, ungeachtet des Kriegsgeschickes mit der Zeit zu demselben intensiven Zusammenwirken der ganzen Gesellschaft führen, wie dies vor dem Krieg der Fall war.* [1])

Für unseren konkreten Gegenstand besteht die Interressengemeinschaft der durch die miteinander kämpfenden Staaten scheinbar getrennten Gesellschaft darin, dass sie aus gemeinsamen Gründen bestrebt ist, das Problem des Krieges *in den Interessenkreis der gesellschaftlichen* Souveränität, gegenüber dem Einzelstaate, einzubeziehen.

Die gesellschaftliche Souveränität ist nach der Beweisführung der Geschichtsphilosophie und Geltung der Völkerrechts, kein inhaltloser Ausdruck. Die Erwägungen führen zur Feststellung, dass in den Einzelfällen der Geschichte, *zur Durchführung und Sanktion des souveränen gesellschaftlichen Willens, die Staaten die nötigen Mittel gegeben haben. Besteht aber die aus der Geschichte und der Geltung des Völkerrechts abgeleitete Fiktion der gesellschaftlichen Souveränität, so möge diese Souveränität auch ihre internationale Organisation bekommen.*

---

[1]) Vgl. *Mohl*: Die Pflege der internationalen Gemeinschaft als Aufgabe des Völkerrechts (Politik) Tübingen. 1860. S. 586 ff.

II. TEIL.

DAS PROBLEM DER INTERNATIONALEN EXECUTIV-ORGANISATION IM VÖLKERRECHT.

Das Völkerrecht berechtigt und verpflichtet Rechtssubjekte und als solche werden nur die Staaten anerkannt.

Die Staaten übernehmen ihre Verpflichtungen im Wege der miteinander geschlossenen Verträge. Im Grunde ist es gleichgültig, in welchem Maasse in diesen Verträgen die staatliche Souverenität (z. Bsp. bei Militärabkommen, bei Neutralitätsverpflichtung des neutralisierten Staates u. s. w.) aufgegeben wird, da der Staat die Erfüllung der Vertragsverpflichtungen völkerrechtlich übernommen hat. Für uns ist bloss die Verletzung der internationalen Vertragsverpflichtung des Staates von Belang, obzwar als ein allgemeines Prinzip muss festgestellt werden, dass nicht nur durch die Verletzung der Vertragsverpflichtung, sondern in jedem Fall, wenn durch das Völkerrecht verteidigte Interesse eines Staates verletzt werden: ein völkerrechtliches Delikt des verletzenden Staates vorliegt. Es ergibt sich aus dem Begriff des völkerrechtlichen Rechtssubjekts, dass die Verantwortung für das begonnene Delikt der Staat selbst trägt. Die Liszt'sche Distinktion, dass für den halbsuveränen Staat der „Oberherrliche Staat" verantwortlich ist, ist in kon-

kretem Falle ohne Wichtigkeit, da unser Referat nur die Vertragsmächte verpflichtet und das Delikt ist vorhanden, wenn die Vertragspartei sich der Vertragsverpflichtung entzieht.

Im Sinne des Abkommens der VI. Haager Konferenz war das Unterwerfen der Staaten der Kompetenz des Schiedsgerichtes ein fakultatives. Demgemäss war die Verletzung der Vertragsverpflichtung, auf Grund dieses Abkommens prinzipiell nur dann vorhanden, wenn der Staat sich der Kompetenz des Schiedsgerichtes unterwarf, einen Schiedsspruch erhielt, denselben jedoch nicht erfüllte.

Das Problem des Erzwingens des Schiedsspruches führte in der Litteratur zum Begriff der Intitution des internationalen Exekutivorganes.

Obzwar die Geschichte uns noch kein Beispiel der Nichterfüllung des Schiedsspruches liefert, wird diese Eventualität in der völkerrechtlichen Litteratur lebhaft erörtert und wirft die Idee auf, ob es auf Grund des Völkerrechts möglich wäre, die Exekution des Schiedsspruches durch Zwangsmittel zu sichern.

Die Anwendung der Zwangsmittel schien auch in praxi nützlich, da diese auch demjenigen Staate gegenüber angewendet werden können, dessen Vertragsverletzung in der Verletzung des durch ihn für neutral garantierten Staates besteht.

Die radikale Einführung der Anwendung von Zwangsmitteln ist im Haager Abkommen selbstredend nicht vorhanden. Die konservative Aengstlichkeit, die die Haager Konferenzen überhaupt bekundet haben, wird in der zu der ersten Konferenz gerichteten

Interpretationsnote der russischen Regierung zutreffend illustriert: „Wir finden es natürlich, dass die Arbeit der Konferenz um einen dauernden Frieden zu sichern, sich höchstens auf den Ausbau der schon existierenden Mittel ausdehnen wird und keinesfalls neue Mittel sucht, die weder erprobt noch durch die Praxis sanktioniert sind. (... au lieu de rechercher des moyens nouveaux qui n'auraient pas été éprouvés et consacrés par la pratique.)"

Bei solcher Auffassung müssen wir es als natürlich finden, dass sogar der Vorschlag, eine Frist für die Erfüllung des Schiedsspruches festzustellen, als ein neues, gewagtes und das Ansehen der staatlichen Suverenität untergrabendes Attentat, auf ein kühles Refus stiess. Hingegen erachtete die Konferenz in den Kriterien der Art. 82 und 83 die nach dem Schiedsspruch eintretbaren Eventualitäten als vollkommen erschöpft. — Art. 82 berechtigt nämlich die Vertragsparteien, dass sie im Falle einer Meinungsverschiedenheit über den Inhalt des Schiedsspruches sich wegen Interpretation an das Schiedsgericht wenden können und Art. 83 räumt das Recht ein, falls neue Beweise vorliegen („la découverte d'un fait nouveau") eine Revision zu beanspruchen.

Es ist daher den Spezialisten des Völkerrechts überlassen worden, ohne Verantwortung darüber nachzudenken, wie der Staat sich benehmen soll, falls die den Grund des Schiedsspruches gebildeteten Verhältnisse sich in der Wurzel verändert haben („clausula rebus sic tantibus") und ob den Vertragsmächten („Puissances signataires") das Recht einer kollektiven di-

plomatischen Démarche dem Staate gegenüber zusteht, das den Schiedsspruch nicht erfüllt.

Die aus dem Text des VI. Abkommens entstehenden Fragen sind mit den Angeführten vollkommen erschöpft. Es ist festzustellen, dass die Konferenz die Exekution des Schiedsspruches durchaus nicht geordnet hatte. Anstatt reale Exekutivmittel einzuführen, drückte die Konferenz in Art. 37 bloss die Hoffnung aus, dass die Staaten den Schiedsspruch in guten Glauben auch erfüllen werden: „Le recours à l'arbitrage implique l'engagement de se soumettre de bonne foi à la sentence."

Diese Verfügung ist insofern zutreffend, dass falls ein Staat der Kompetenz des Schiedsgerichts sich freiwillig unterwirft, er auch die moralische Pflicht der Erfüllung übernimmt. Hingegen ist es jedoch unleugbar, dass jemehr die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit ausgedehnt wird, desto stärker wird die Tendenz des Staates sein, sich der Erfüllung des Schiedsspruches zu entziehen.

In Ermangelung eines obligatorischen Schiedsgerichts beabsichtigte die Institution der internationalen Exekution, nebst der moralischen Wirkung des Art. 37 auch Exekutivmittel einzuführen. Die Wichtigkeit der Frage nimmt jedoch erheblich zu, wenn wir den Zwang auch auf den im VI. Programmpunkt des Internationalen Studienkongresses angegebenen Fall ausdehnen wünschen, wonach ein Staat verhalten wäre, anstatt militärische Massnahmen zu ergreifen, sich der obligatorischen Kompetenz des Schiedsgerichts zu unterwerfen.

Im Problem der internationalen Zwangsmittel können zwei Standpunkte eingenommen werden.:

I. dass die Exekution mit bereits bestehenden Mitteln bewirkt werden soll;

II. dass für Zwangsmittel eine neue internationale Organisation errichtet werde.

ad I. Von Ullmann hält es aus moralischen und technischen Gründen für ausgeschlossen, dass ein Staat zur Erfüllung des Schiedsspruches mit Gewalt zu zwingen wäre und findet bloss jenes Verfahren zweckmässig, wenn die Mächte sich nur auf eine kollektive, diplomatische Démarche beschränken. Er sieht in diesen Auftreten der Mächte eine derartige Demonstrierung der Interessensolidarität, dass die moralische Wirkung derselben die Haltung des Staates beeinflüssen wird: „Je mehr in den Aktionen der Mächte der Gedanke der Interessensolidarität in den Vordergrund tritt, desto sicherer kann die internationale Gemeinschaft durch das ihrem Wesen entsprechende kollektive Vorgehen der Mächte ihre Aufgabe lösen, und den Interessen der Mitglieder der internationalen Gemeinschaft in vollen Maasse gerecht werden."

Aehnlicherweise begnügt sich Dumas mit einem kollektiven und rein diplomatischen Auftreten („Action désintéressée"); gleichzeitig weist er jedoch auf die Gefahr hin, der der renitente Staat sich aussetzt, falls er ein so schweres und gegen die Menschheit verstossendes Verbrechen begeht: „Toute puissance faisant la guerre sans s'efforcer d'éviter l'appèl en se conformant aux recommandations du Règlement Pacifique, sera considérée comme une ennemie de la

„race humaine", qui ne devra plus compter sur le commerce ni sur l'assistance morale ou financière des puissances signataires."

Gleichfalls findet Oppenheim das diplomatische Auftreten genügend; er ist sogar der Meinung, dass dieses Recht den Vertragsmächten im Sinne des VI. Haager Abkommens bereits heute zukommt.

Van Vollenhoven vertritt die Idee der vollkommenen Verwirklichung des Zwanges. Seines Erachtens kann ohne internationale selbständige Organe nur durch gewalttätiges Auftreten der Mächte eine radikale Lösung herbeigeführt werden. In der „Revue de Droit International" propagiert er einen Vertragsentwurf, der folgende Punkte enthalten würde: 1. falls ein Staat die Erfüllung des Schiedsspruches verweigert, so steht seiner Gegenpartei das Recht zu, mit den übrigen Vertragsmächten dem renitenten Staate gegenüber kollektiv gewaltsam aufzutreten; 2. die Gegenpartei des sich weigerenden Staates kann solcherweise, unterstützt durch die maritime und festländische Militärkraft der übrigen Vertragsmächte, die Erfüllung des Schiedsspruches erzwingen.

Van Vollenhoven wünscht ganz richtig das militärische Eingreifen auch für den Fall auszudehnen, wenn ein neutraler Staat von einer kriegsführenden Partei verletzt wird.

ad II. Der andere Standpunkt — dem Staate gegenüber anwendbare Zwangsmittel betreffend — wünscht eine internationale Exekutivorganisation zu errichten, um den sich weigernden Staat zur Erfüllung seiner Vertragsverpflichtungen zu zwingen.

Diesem Standpunkt nähert sich in seiner letzteren Schriften auch Van Vollenhoven und derselbe Standpunkt wird auch vollständig von Erich geteilt, dessen Radikalität jedoch so übertrieben ist, dass er geradenwegs bis zur Utopie des „Internationalen Staates" sich versteigt: „In äusseren Beziehungen, hauptsächlich auf die Erfüllung seiner eigenartigen völkerrechtlichen Aufgaben angewiesen, wäre der internationale Staat auf Grund seiner Geringfügigkeit (denn nur ein an Bevölkerungszahl und äusseren Machtmitteln wenig bedeutendes Land würde in Frage kommen können) ausser Stande sein, eine selbständige Rolle in der internationalen Politik zu spielen, vielmehr würde seine Bedeutung in den Aufgaben liegen, die er sozusagen als Mandatar der Staatengesellschaft zu erfüllen hätte."

Nach Erich müsste man diesem internationalen Staat eine internationale „Polizeiarmee" und eine internationale „Polizeiflotte" zur Verfügung stellen, damit dieser Staat als Mandatar der Staatengesellschaft in die Lage versetzt sei, die internationale Militärkraft gegebenenfalls gegen den einzelnen vertragsbrüchigen Staat anwenden zu können.

III. Unsererseits stehen wir auf dem Standpunkt, dass um die Erfüllung der Vertragspflichten des Staates zu erzwingen: *gleichzeitig mit dem Ausbau des im Art. 49. des VI. Haager Abkommens errichteten ständigen Verwaltungsrates („Conseil administratif permanent") eine internationale Exekutivorganisation aufzustellen wäre.* Über die Einzelheiten dieser Organisation wird in den

konkreten Vorschlag gesprochen. An dieser Stelle müssen wir zunächst zwei wichtige juridische Vorfragen lösen:

1. ist es mit dem Begriffe der staatlichen Suveränität vereinbar, dass die Handlungen eines Staates vorgeschrieben werden sollen?

2. ist es mit den Prinzipien des Völkerrechts vereinbar, eine derartige neue internationale grössere Gewaltsmacht über den Einzelstaat zu stellen, die dem Staat die Kompetenz des Schiedsgerichtes aufzwingt.

ad. 1 Was die Entscheidung der ersteren Frage betrifft, müssen wir folgendes erwägen:

Die staatliche Suveränität ist weder aus dem Standpunkte der Dogmatik, noch aus der Kasuistik der Geschichte und des Völkerrechts, ein Begriff, der nicht einzuschränken wäre.

Zur Illustation dieser These berufen wir uns auf zwei Umstände.

Das Völkerrecht sanktioniert die Einschränkung des Begriffes der staatlichen Suveränität mit der Errichtung der Institution des halbsuveränen und des neutralen Staates.

Die halbsuveränen Staaten (z. Bsp. Bulgariens Verfassung nach dem Berliner Vertrag, ferner alle unter dem Kolonialprotektorate stehenden Staaten) können keine selbständige auswärtige Politik führen und sogar ihre Gerichtsbarkeit ist durch die Konsulargerichtsbarkeit zumeist eingeschränkt; und was den neutralen Staat anbetrifft, ist dieser zur Inanspruchnahme seiner Militärkraft nur zur Selbstverteidigung berechtigt und im Sinne des Völkerrechts ist die Suveränität des neutralen Staates noch derartig begrenzt, dass der Eintritt

des neutralen Luxemburg in den deutschen Zollverein bloss als Ausnahme bewilligt wurde.

Der zweite Umstand, auf den wir uns ad 1. berufen bildet die geschichtsphilosophische Theorie betreffs der gesellschaftlichen Entwicklung.

Aus dem Standpunkte dieser Theorie kann nämlich die Feststellung nicht von der Hand gewiesen werden, dass im Laufe der Gesellschaftsevolution die staatliche Suveränität stufenweise an meritorischem Inhalt verliert. Wenn wir nämlich entweder die ideale Entwicklung der Societät (d. h. die Verbreitung der humanitären Ideen) oder die reale Entwicklung derselben (die intellektuelle und ökonomische Evolution) beobachten, so müssen wir eingestehen, dass die Staaten einen hervorragenden Teil ihrer Suveränität zweifellos für die Gesellschaft und im Interesse derselben aufgegeben haben. Als symptomatische Erscheinungen führen wir bloss die Beispiele auf, dass die suveränen Rechte der Staaten betreffs der Hinrichtung der Kriegsgefangenen; ferner der Feststellung der Religion (cuius regio eius religio) und schliesslich der Beschränkung des Aussenhandels, nur im Laufe der Entwicklung der Gesellschaft aufgegeben wurden. Diese Betrachtungen führen zur Schlussfolgerung, dass die Kritik, wonach die staatliche Suveränität mit einer Einschränkung nicht vereinbar sei, den Beweisen der Geschichte und des Völkerrechts gegenüber nicht standhalten kann.

Da wie es sich aus den Angeführten ergibt, der halbsuveräne, der neutrale und der durch ein militärisches Abkommen gebundene Staat an seiner staatlichen Handlungsfähigkeit völkerrechtlich radikal einge-

schränkt ist: so kann festgestellt werden, dass unsere These, d. h. die Möglichkeit der juridischen Einschränkung der staatlichen Suveränität: aus dem Völkerrecht abgeleitet werden kann.

ad. 2. Das andere Problem bildet die Erwägung, ob es mit den Prinzipien des Völkerrechts vereinbar ist, über den Staat eine grössere internationale Gewaltsmacht zu stellen, die den einzelnen Staat zur Anerkennung der Kompetenz des Schiedsgerichtes zwingt.

Die Entscheidung fällt in den Bereich der Doktrin des sogenannten Rechtssubjektes oder der Rechtssubjektivität.

Wie bereits bemerkt, operiert das Völkerrecht mit Rechtssubjekten; Rechtssubjekte werden im Völkerrecht berechtigt und verpflichtet und nur die Staaten werden als Rechtssubjekte anerkannt.

Ist es nun möglich, ein über alle Staaten stehendes Rechtsobjekt zu konstruieren, das seinen Willen dem einzelnen Staaten aufzwingen kann?

Nach dem herrschenden völkerrechtlichen Standpunkt kann nur der Staat ein Rechtssubjekt sein; woraus ersichtlich ist, dass eine höhere Macht, die die Handlungen der einzelnen Staaten vorschreibt, die Errichtung und Organisation eines Weltbundesstaates voraussetzt; die Errichtung eines solchen Riesenbundes sei jedoch weder von den Staaten, noch vom Völkerrecht erwünscht.

Wir sind hingegen der Meinung, dass die völkerrechtliche Rechtssubjektivität durchaus nicht mit einer Organisation verknüpft werden müsse.

Unser Standpunkt beruht auf folgenden Erwägungen:

Vom Völkerrecht wird nicht nur die Rechtssubjektivität des einzelnen Staates anerkannt, sondern auch die des Bundesstaates (Nord-Am. Verein.-Staaten; Deutschland; Schweiz). Der Bundesstaat besitzt eine zentralisierte Organisation mit den Institutionen des Oberhauptes und Bundesrats; und das Völkerrecht misst der Rechtssubjektivität des Bundesstaates eine volle Geltung bei, indem der Bundesstaat die Handlungen der den Bund angehörigen einzelnen Staaten vorschreibt und somit die selbständige Rechtssubjektivität der Einzelstaaten verkürzt.

Dieser charakteristische Einfluss eines Bundesinstituts ist jedoch nicht mit einem Organismus verknüpft. So oft nämlich mehrere Staaten miteinander einen Vertrag schliessen, kommt in Bezug des Vertragsgegenstandes immer ein einheitlicher Bund zustande, der das Verfahren der einzelnen Staaten vorschreibt.

Zur Beleuchtung dieser Erscheinung führen wir ein besonders zutreffendes Beispiel vor. Wenn nämlich mehrere Staaten die Neutralität eines gewissen Staates in einem gegenseitigen Vertrag garantieren und eine der garantierenden Mächte die Neutralität verletzt, so steht den übrigen Vertragsmächten das Recht zu, wegen der Verletzung des Bundesvertrages gegen den verletzenden Staat kollektiv vorzugehen. Die Berechtigung dieses kollektiven Auftretens wird vom Völkerrecht volkommen anerkannt (Liszt); diese Anerkennung bedeutet inhaltlich die Feststellung, dass die Vertragsmächte, die im Garantienvertrag in einer gewissen Hinsicht einen Bund errichteten: dem verletzenden Staate gegenüber eine einheitliche Rechtssub-

jektivität bilden, ohne die Notwendigkeit, dass dieser Bund zwischen den betreffenden Staaten eine äusserliche Organisation besitzen würde. Das über den Einzelstaat stehende Rechtssubjekt trägt daher in sich nicht unbedingt die Voraussetzung, dass dieses Rechtssubjekt auch verfassungsmässig organisiert wäre. *Es folgt daraus, dass wenn der Bund der Mächte einem mit Vertragsbruch sich der Kompetenz des Schiedsgerichtes entziehenden Staate gegenüber Gewalt anwendet: diesem Bund die volle Rechtssubjektivität gebührt, vorausgesetzt, dass das obligatorische Schiedsgericht von Seiten aller betreffenden Staaten ausnahmslos vertragsmässig anerkannt wurde.*

Die Staaten müssen daher, um ein über den Einzelstaaten stehendes Rechtssubjekt zu konstruieren, durchaus nicht den Bundesstaat mit seinem Riesenorganismus errichten, da dieses Rechtssubjekt notwendigerweise immer erscheinen wird, so oft auf Grund eines gegenseitigen Vertrages die Vertragsmächte gegen den vertragsbrüchigen Staat kollektif auftreten. Die über den Einzelstaat stehende Rechtssubjektivität ist in solchen Fallen von den übrigen Staaten vertreten, ohne die Notwendigkeit, dass diese Rechtssubjektivität eine verfassungsmässige Organisation besitzen würde.

Falls wir die angeführten auf die Institution des Schiedsgerichts konkretisieren, so steht es zweifellos, dass ein vertragsmässig eingeführtes obligatorisches Scheidsgericht eigentlich nichts anderes, als ein Organ jenes einheitlichen Bundes der Mächte ist, der das Schiedsgericht betreffende Abkommen geschaffen hat. Hinter dem Schieds-

gericht steht daher die Fiktion eines Rechtssubjekts, das durch den im Vertrag zustande gekommenen Bund der Vertragsmächte vertreten ist. Die Institution der Exekutivorgane wäre daher ähnlicherweise eine Erscheinungsform des Behufs der Errichtung dieser Organe vertragsmässig geschaffenen Bundes der Mächte, ohne die Notwendigkeit dass dieser Bund und die Rechtssubjektivität desselben die Grenze der Fiktion mit äusserlichen Verfassungsmässigen Bundesorganisation (in Form eines Bundesstaates oder Staatenbundes verknüpft wäre.

Aus diesen Erwägungen sind zwei Grundsätze abzuleiten:

1. Aus völkerrechtlichen Standpunkte sind sowohl der Einzelstaat als auch jeder vertragsmässiger Bund mehrerer Staaten in Bezug auf den Vertragsgegenstand als Rechtssubjekte zu betrachten.

2. Sowie dem Einzelstaate infolge seiner Rechtssubjektivität eine Organisation zur Verwirklichung seines Willens zukommt, ebenso gebührt der Rechtssubjektivität des Bundes mehrerer Staaten die Organisation, um den im Abkommen ausgesprochenen Bundeswillen dem Einzelstaat gegenüber zu verwirklichen und den Einzelstaat zur Einhaltung des Abkommens zu zwingen.

III. TEIL.

DAS ZWINGEN DES STAATES ZUR ANERKENNUNG DER SCHIEDSGERICHTLICHEN KOMPETENZ.

(„Internationale Exekution": Die Staaten sollen sich verpflichten, eine vereinbarte-diplomatische, wirtschaftliche oder militärische — Aktion für den Fall durchzuführen, dass ein Staat militärische Massnahmen ergreift, statt den Streitfall dem richterlichen Spruch zu unterbreiten, — Programmpunkt No. VI der „Zentralorganisation für einen dauernden Frieden".)

I. TITEL.

Die Kompetenz des Schiedsgerichts.

Art. 1. Die Vertragsmächte haben in Betracht dessen:

dass sie die Entscheidung zwischenstaatlicher Streitigkeiten mit der Anrufung der Gewalt weder für gerecht, noch als richtig erachten;

ferner in Erwägung dessen, dass die gegenseitig beruhigende Erledigung der Streitigkeiten nur durch den unbefangenen Schiedsspruch eines internationalen obligatorischen Schiedsgerichts erfolgen kann;

und endlich mit Rücksicht darauf, dass die Handlung einer Vertragsmacht, sich der Kompetenz des Schiedsgerichtes zu entziehen und militärische Massnahmen zu ergreifen, nicht nur einem Vertragsbruch,

sondern auch einen gegen die gemeinsamen Interessen der Menschheit gerichteten Angriff darstellt,

folgendes Übereinkommen geschlossen:

(Bemerkung:

Die angeführte feierliche Erklärung der Mächte erfolgt nach Analogie der Einleitung der Pariser Seerechtsdeclaration vom 16. April 1856. Die Ausdrücke: „die gemeinsamen Interessen der Menschheit" sind dem kollektiven Manifest der II. Haager Friedens-Konferenz entnommen: „bien commun de l' humanité").

II. TITEL.

Der Ausbau der Organisation des Ständigen Verwaltungsrates.

Art. 2. Der im Artikel 49. des VI. Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 errichtete Ständige Verwaltungsrat („Conseil Administratif Permanent") wird mit dem Titel: „Ständiger internationaler Verwaltungs- und Exekutivrat" bekleidet.

Die Mitglieder des Rates sind laut Verfügung des beruf. Art. 49, die in Haag beglaubigten diplomatischen Vertreter der Vertragsmächte; Vorsitzender ist der Niederländische Minister der auswärtigen Angelegenheiten.

Art. 3. Die Vertragsmächte bestellen neben die Ratsmitglieder je einen militärischen und finanziellen Sachverständigen; die Vertragsmächte, die auch Seemächte sind, noch einen Marine-sachverständigen. (Analogie des Art. 18 des XVII. Haager Abkommens

über die Errichtung eines Internationalen Prisenhofs.)

Die Sachverständigen bilden die Militärkommission, die Flottenkommission und die Finanzkommission des Internationalen ständigen Verwaltungs- und Exekutivrates. Die Vorsitzenden der Kommissionen sind die Niederländischen Kriegs-, Marine-, und Finanzminister.

Art. 4. Die Vertragsmächte haben innerhalb 30 Tagen, von der Ratifizierung dieses Abkommens an gerechnet, die Namen der Sachverständigen, die in die im Art. 3. errichteten Kommissionen zu bestellen sind, dem im Artikel 2. errichteten Rate anzumelden.

Die Tätigkeit der Kommissionen ist ausser dem in Art. 21 dieses Abkommens bezeichneten Fall, nicht ständig und die Einberufung der Kommissionen bildet jedesmal die Aufgabe des im Art. 2. errichteten Rates.

Art. 5. Die Wirkungskreis und die Tätigkeit der Kommissionen ist in den Art. 9, 12 und 17 dieses Abkommens festgestellt. Die Beschlüsse der einzelnen Kommissionen werden, die Stimme des Vorzitzenden mitgerechnet, nach der absoluten Mehrheit der abgegebenen Stimmen gefasst; sollte ein Mitglied fehlen, so wird dieses durch das im Artikel 22. erwähnten Ratsmitglied der betreffenden Vertragsmacht ersetzt.

Art. 6. Die Kommissionsmitglieder geniessen während der Ausübung ihres Amtes und ausserhalb ihres Heimatslandes die diplomatischen Vorrechte und Befreiungen. (Analogie des Art. 46. des VI. Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung Internationaler Streitfälle.)

III. TITEL.

Internationale Armee und internationale Flotte.

Art. 8. Die Vertragsmächte errichten die Institutionen der internationalen Armee und der internationalen Flotte. Weder die internationale Armee noch die internationale Flotte sind ständig, sondern sie werden nur für das im Titel V. dieses Abkommens angegebenen Zweck organisiert.

Art. 9. In der internationalen Armee nimmt jede Vertragsmacht, und in der internationalen Flotte jede Vertragsmacht die auch eine Seemacht ist, mit einem Grundmassstab Teil. Die Feststellung dieses Grundmassstabes sowie der Organisation und der damit verknüpften Fragen der internationalen Armee und der internationalen Flotte bildet die Aufgabe der Militär- und Flottenkommissionen des in Art. 2. errichteten Rates; die Feststellung zur Deckung und Eintreibung der Auslagen der Kriegsoperationen der internationalen Armee und internationalen Flotte betreffenden finanziellen Massnahmen, bildet die Aufgabe der Finanzkommission des in Art. 2. errichteten Rates.

(Bemerkung:

1. Aus dem nicht ständigen Charakter der internationalen Armee und der internationalen Flotte geht hervor, dass die Streitfrage der Litteratur: auf welchem Staatsgebiet die internationale Kriegsmacht sich befinden soll oder ob der Aufenthaltungsort dieser Kriegsmacht auf den Gebieten der verschiedenen Staaten von

Zeit zu Zeit abwechselnd sei: gegenstandlos geworden ist. Zur Beteiligung an der internationalen Kriegsmacht bestimmten Teile der nationalen Kriegsmacht — z. B. nach jedem Staate je ein Armeekorps bezw. eine Schiffeinheit — verbleiben vollkommen im Verbande der nationalen Kriegsmacht, finden auch ihre Ausbildung daselbst und erhalten ihren internationalen Charakter erst in dem Falle, wenn sie zu dem im V. Titel dieses Abkommens bezeichneten Zwecke zu einer internationalen Kriegsmacht vereinigt werden.

2. Aus der Kasuistik des Völkerrechts sind auch ohne irgendwelche internationale Organisation Fälle bekannt, das die Mächte kollektiv Gewalt angewendet hatten oder ihnen das Recht des gewalttätigen Auftretens gesichert worden ist:

a. Art. 21 des Kongo-Aktes berechtigt die internationale Kommission zur Inanspruchnahme der Kriegsschiffe der Vertragsmächte im Notfalle;

b. kollektives Auftreten im Frühjahr 1913 gegen Montenegro;

c. kollektives Auftreten in der Zeit der chinesischen Boxerrevolution;

d. die Berechtigung der internationalen Donaukommission zur Inanspruchnahme gewisser internationalen Mittel;

e. das kollektive Gewaltsvorgehen der Mächte von Deutschland, Frankreich, Grossbritani-

en, Italien, Östereich-Ungarn und Russland im Jahre 1905 gegen das ottomanische Reich. Der Versammlungsraum der Kriegsschiffe befand sich im Meeresbusen von Pyrrheus. Die Mächte haben in Mythilene die Zoll und Telegraphämter, sowie andere Teile der Stadt besetzt.)

IV. TITEL.

Verfahren.

Art. 10. Die zwischen zwei Vertragsmächten entstehende Streitigkeit ist im Wege des im Art. 2. errichteten Rates, dem Schiedsgericht zu unterbreiten. Zu diesem Zwecke wendet sich die betreffende Macht mit einer Note an den Rat. (Analogie des Art. 48 des VI. Haager Abkommens zur friedlichen Erledigung Internationaler Streitfälle.)

Art. 11. Falls eine der Vertragsmächte ihre diesbezügliche Note mit der andern Macht nicht gleichzeitig dem Rate unterbreitet, so verständigt der Rat unverzüglich die in Verspätung befindliche Macht über das Erhalten der Note mit gleichzeitiger Anrufung der Art. 1 und 11. dieses Abkommens. Diese erfolgte Handlung bringt der Rat auch den übrigen Vertragsmächten zur Kenntnis.

Die derart aufgeforderte Macht ist verpflichtet, die Zustimmung zur Kompetenz des Schiedsgerichts innerhalb 3 Tagen dem Rat zur Kenntnis zu bringen.

(Bemerkung:

Der Kernpunkt der Lösung des Problems ist

das Erzwingen des Staates zur Anerkennung der Kompetenz des Schiedsgerichtes. Dies bietet auch die Garantie dafür, dass die Macht, die ihre Streitigkeit der Kompetenz des Schiedsgerichts bereits unterbreitet hatte, militärische Masssnahmen auch in dem Falle nicht ergreifen wird, wenn ihre Gegenpartei zwar ihre im Art. 11. erforderte Zustimmung nicht erteilt, aber auch nicht mobilisiert.)

Art. 12. Sollte diese Frist erfolglos ablaufen, so hat der Rat hiervon die übrigen Vertragsmächte sofort zu verständigen und die im Art. 3 errichteten drei Kommissionen zusammen zu rufen.

Art. 13. Nach Erhalt der im Art. 12. bezeichneten Verständigung, richten die Vertragsmächte an die Regierung der vertragsbrüchigen Macht eine einheitliche diplomatische Note, in der die Anerkennung der Kompetenz des Schiedsgerichts innerhalb 3 Tagen gefordert wird. Von dieser erfolgten Handlung wird der Rat sofort verständigt.

(Bemerkung:

Die in den Art. 12. und 13. angeführten müssen gleichzeitig geschehen, damit im Falle einer erfolglosen Demarche, den internationalen Kommissionen die gehörige Zeit zur Beratung der gegen den vertragsbrüchigen Staat zu richtenden Kriegsoperationen zur Verfügung gestellt sei).

Art. 14. Sollte auch diese Frist erfolglos ablaufen, so werden die Vertragsmächte die diplomatische Verbinding mit der vertragsbrüchigen Macht sofort ein-

stellen und hiervon den Rat gleichzeitig verständigen.

V. TITEL.

Die Verwendung der internationalen Armee und der internationalen Flotte.

Art. 15. Nach Erhalt der im Artikel 14. erwähnten Verständigung, verfügt der im Art. 2. errichtete Rat, unverzüglich bei den übrigen Vertragsmächten, dass die internationale Armee und, falls notwendig ist, auch die internationale Flotte bis zu dem durch die Kommissionen festgestellten Masse auf Kriegsfuss gestellt werden. Nach Beendigung dieser Massnahmen beginnt die internationale Kriegsmacht die durch die Kommissionen entworfenen Kriegsoperationen.

Art. 16. Die Inanspruchnahme der internationalen Kriegsmacht betreffend, kommen die Vertragsmächte überein, dass falls zur Verwirklichung des Zweckes nicht die ganze Kriegsmacht notwendig ist, so genügt es, wenn im Charakter der internationalen Armee oder der internationalen Flotte nur einzelne Vertragsmächte an den Kriegsoperationen teilnehmen, sofern sie hierzu freiwillig ihre Zustimmung erteilen und die übrigen Vertragsmächte auf ihrer eigenen Teilnahme nicht bestehen.

Art. 17. Der Zweck der festländischen und maritimen Kriegsoperationen ist die Besetzung und die Haltung des Gebietes, der Hafen und der Kolonien der vertragsbrüchigen Macht, insolange bis die betreffende Macht sich der Kompetenz des Schiedsgerichts

unterwirft, den Schiedsspruch erfüllt und die zur Last der Vertragsmächte entfallenden Auslagen begleicht. Die Feststellung der zur Eintreibung der Auslagen nötigen Massregel (Zoll- oder Steuerpfändung u. s. w.) bildet die Aufgabe der im Art. 3. dieses Abkommens errichteten Finanzkommission.

(Bemerkung:

Diese radikale Verfügung findet ihre Begründung in der Erwägung, dass das Vertrauen gegen die vertragsbrüchige Macht derart erschüttert ist, dass das im Art. 17. bezeichnete Vorgehen als eine Garantie für die Erfüllung des Schiedsspruches und die Begleichung der Auslagen für notwendig erscheint.)

Art. 18. Die Neutralität der neutralen Mächte, die dieses Abkommen unterzeichnen, erlischt, falls ihre Staatsgebiete oder Uferlinie im Interesse der erfolgreichen Kriegsoperationen verwendet werden müssen.

(Bemerkung:

Diese Verfügung geht aus dem Sinne des im Art. 1. erwähnten gemeinsamen Interesse hervor.

Welche Mächte aus dem Standpunkte dieses Abkommens als neutral anzusehen sind, gibt Art. 23. bekannt.)

Art. 19. Die Kriegsoperationen erfolgen nach den allgemeinen Regeln des Kriegsrechts.

Art. 20. Die Schiffe der vertragsbrüchigen Macht sind in den Hafen der übrigen Vertragsmächte zurückzu-

behalten; ihre in Fahrt befindlichen Schiffe sind aufzuhalten und in den nächsten Hafen einer Vertragsmacht zu führen; im übrigen sind die allgemeinen Verfügungen der Blockade massgebend.

Art. 21. Sollten im Laufe der Kriegsoperationen Nachschiebungen und Ergänzungen notwendig werden, so haben diese von Seiten der Vertragsmächte mit Vermittlung des im Art. 2. errichteten Rates je nach Bedarf zu erfolgen.

Sollte der Rat zur zweckmässigen Durchführung dieser Verfügung es als notwendig erachten, so kann er die im Art. 3. erwähnten Kommissionen ständig zusammenhalten.

VI. TITEL.

Schlussbestimmungen.

Art. 22. Das VIII. Haager abkommen vom 18 Oktober 1907 über den Beginn der Feindseligkeiten behält seine Gültigkeit mit der Hinzufügung aufrecht, dass die Kriegserklärung, mit Anrufung der Art. 1 und 22. dieses Abkommens, im Wege des im Art. 2. errichteten Rates erfolgt.

Art. 23. Die Geltung des VIII. Haager Abkommens (über den Beginn der Feindseligkeiten); des X. Haager Abkommens (betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs); des XVI. Haager Abkommens (über gewisse Beschränkungen in der Ausübung des Beuterechts im Seekriege); des XVIII. Haager Abkommens (betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle

eines Seekriegs) und schliesslich die Londoner Erklärung vom 26 Februar 1909 über das Seekriegsrecht: — *wird mit der Einschränkung aufrecht erhalten, dass unter neutralen Staaten nur diejenigen zu verstehen sind, die dieses Abkommen nicht unterzeichnet und ihre Neutralität im Wege des im Art. 2. errichteten Rates vor dem Beginn der Feindseligkeiten zur Kenntnis der Vertragsmächte gebracht haben.*

Art. 24. Uber die Ratifizierung und das Beitreten zu diesem Abkommen sind die Art. 92 und nachf. des VI. Haager Abkommens massgebend mit der Hinzufügung, dass die neu beigetretene Macht die Namen ihrer im Art. 3 bezeichneten Kommissionsmitglieder, dem im Art. 2 errichteten Rate, innerhalb 30 Tagen von der Ratifizierung an gerechnet, anzumëldén hat.

MESURES CONCERTÉES À PRENDRE PAR LES ÉTATS- L'EXÉCUTIF INTERNATIONAL.

PAR

PAUL OTLET, BELGIQUE.

Sommaire.

1. *Observations préliminaires.* 2. *But à atteindre.* A) Ce que ne vise pas la proposition; B) Ce qu'elle a en vue; C) Ce qu'elle pourrait comprendre. 3). *Mécanisme de l'institution.* A) quand et contre qui il y a lieu de prendre des mesures; B) qui doit prendre les mesures; C) quelles mesures il faut prendre (diplomatiques, économiques, militaires). 4. *Possibilités de réalisation.*

Annexes.

I. Projet de règlement international; II. Historique des mesures concertées entre Etats.

Le numéro VI (article 3, alinéa 3) du programme minimum, proposé par „l'Organisation centrale pour une paix durable" est libellé: „Les Etats seront tenus à prendre de concert des mesures diplomatiques, économiques ou militaires dans le cas où un Etat agirait militairement, au lieu de soumettre le différend à une décision judiciaire ou de recourir à la médiation du Conseil d'Enquête et de conciliation". L'objet de ce rapport est d'examiner le bien fondé de cette disposition.

I. OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES.

Il y a lieu à quelques observations préliminaires.

a) La disposition examinée est une branche d'un système. Elle ne doit donc être envisagée seulement en elle-même mais aussi dans ses rapports avec les autres branches du système dont l'ensemble est proposé pour empêcher le retour d'une guerre universelle.

b) Ce système consiste dans l'établissement d'une Société des Nations, à base juridique et non pas exclusivement politique, et s'inspire, mutatis a mutandis laquelle de l'organisation de toute Société nationale repose sur trois principes fondamentaux incorporés en trois institutions distinctes: une autorité pour dire la loi: (pouvoir législatif, développement de la Conférence de la Paix); une autorité pour décider des conflicts particuliers (Pouvoir judiciaire: complément de la Cour d'arbitrage par une Cour permanente de Justice internationale et par un Conseil international d'Enquête et de Conciliation); une autorité pour appliquer la loi et donner force aux décisions de Justice (Pouvoir exécutif, développement de mesures à prendre de concert par les États).

c) Les mesures concertées ne sont pas une nouveauté; elle se prennent depuis des siècles entre États et elles se sont multipliées extraordinairement en ces dernières années. La proposition ne consiste donc pas simplement à les préconiser mais à les voir organiser sur cette double base: elles devront être prises par tous les Etats; il sera obligatoire de les prendre dans le cas où un Etat agirait militairement au lieu de soumettre le différend à la procédure pacifique. La disposition

préconisée implique donc que le concert soit organisé en une véritable institution, un „Exécutif international" dont la formation et la mode d'action soit nettement déterminé.

d) Toute institution à créer présente une part de nécessité et une part d'arbitraire. Une institution est une „machinerie", faite de différents éléments combinés en vue d'atteindre un but. C'est ce but qui domine tous les agencements, toutes les dispositions. Le législateur qui crée une institution ne doit pas être confondu avec le juris-consulte qui l'applique, celui qui traite du droit à faire, avec celui qui traite du droit fait. Le premier agit avec une liberté d'action qui ne possède pas le second. Son rôle est assimilable à celui de l'inventeur, dont l'imagination combine, de la manière appropriée au but, les éléments existants ou crée de nouveaux éléments. L'exécutif international étant conçu comme une institution, il doit être organisé de manière à ce qu'il puisse obtenir le résultat recherché. Qu'il faille pour cela faire du neuf, instaurer à nouveau de vieux, ou bien transformer le vieux existant en neuf, peu importe. La critère suprême est l'adéquation entre l'institution et le but, et non pas sa conformité avec des précédents. Toutes les institutions qui fonctionnent dans la vie nationale et internationale ont commencé par exister et ce n'est pas Adam à la sortie du Paradis terrestre qui s'est encombré de tout ce dont sa prostérité a eu besoin. L'objection de „l'utopie, qui n'a été réalisée nulle part", est donc en elle même sans aucune valeur. En manière d'institution nouvelle, en présence d'un projet, il n'y a qu'à se demander, si le but est

désirable, si le mécanisme de l'institution permettrait d'atteindre ce but, si la réalisation de l'Institution est possible.

---

2. BUT À ATTEINDRE.

Quelle est le but ici visé? Quelle est l'exacte portée de la proposition, quel oeuvre couvre-t-elle ou laisse-t-elle en dehors?

A. Ce que ne vise pas la proposition.

a) La proposition n'implique pas la suppression légale du *droit de la guerre* quelle qu'elle soit. Celle-ci, dans le système, reste légitime, pourvu que le différend ait commencé par être soumis à une procédure pacifique, qu'il y ait eu, pour tous les conflits, tentative d'un règlement amiable par l'un des modes de cette procédure voir même simplement l'enquête et l'essai de conciliation.

b) La proposition ne vise pas *l'institution des sanctions* destinées à donner une force effective aux décisions des institutions judiciaires internationales. Ces décisions demeurent ainsi des jugements devant lesquels il reste libre aux parties de s'incliner ou non. Il n'est dès lors apporté aucune modification essentielle au droit international actuel, dont les dispositions à la différence de celles du droit national, demeurent sans sanction.

B. Ce que la proposition a en vue.

Le but visé n'étant ni la suppression de la guerre, ni

l'instauration de sanctions au droit, il peut être défini le moyen de contraindre les Etats à une *procédure pacifique.* Ce n'est que contre l'Etat qui refuse même cette tentative, et qui recourt immédiatement aux armes sans accorder un délai suffisant pour l'enquête ou la conciliation, ou qui tâche de prolonger infiniment les délais fixés pour l'enquête, que les mesures coercitives sont prises.

a) On attend d'abord une limitation de la guerre du fait qu'un Etat ne pourra plus agir ab irato ou par attaque brusquée et qu'un temps devra s'écouler, grâce à la procédure obligatoire, entre le moment où il conçoit l'intention de guerre et celui où il peut passer à l'action. C'est le temps de reflexion d'inhibition pendant lequel les fons rotionales opposées à la guerre pourront entrer en jeu. C'est aussi le temps de préparation de l'adversaire.

b) Mais toute formule juridique, réglant des relations peut prendre la forme d'une injonction ou d'une défense. Celle employée est une injonction qui s'adresse à tous les Etats. On peut vérifier sa portée exacte en cherchant à formuler la défense corrélative. Elle reviendrait à dire: „Il est défendu à tout Etat d'agir militairement contre un état avant d'avoir soumis le différend à la procédure pacifique, sous peine de voir prendre contre lui, par tous les autres Etats, des mesures concertées, etc. „Or, il est utile de faire remarquer ici qu'il y a trois sortes de guerre bien différentes: celles qui ont pour objet de résoudre par la force des différends réels qui n'ont pu se résoudre autrement; celles qui naissent d'un ressentiment, d'une haine, d'un es-

prit de vengeance du peuple; celles enfin qui tendent à manifester la puissance et à l'accroître par la force des armes. On n'a donc pas épuisé l'énumération des causes de guerre en disant qu'il est des différends justiciables et d'autres qui ne le sont pas et qui doivent être renvoyés à l'enquête et à la conciliation. Il est des cas où ni le droit existant ni le droit à créer ne sont en cause, mais simplement la volonté brutale de conquête, de domination, d'enrichissement. Or, une telle volonté ne pouvant être mise sous la forme d'une demande en justice, de n'importe quelle manière, est donc implicitement condamnée par le projet. D'autre part toutes les guerres encore possibles devant en être précédées d'une telle demande, il en résulte que leurs objectifs sont connus d'avance. Semblable déclaration pourra gêner considérablement ceux qui entrent en guerre pour affaiblir le plus possible leur adversaire ou s'emparer du plus de territoire et de butin qu'ils peuvent. L'institution proposée réduirait donc les cas de guerre de cette espèce.

C. Ce que la proposition pourrait comprendre.

En précisant, comme nous venons de le faire, le but à atteindre nous nous en sommes strictement tenus aux termes de la résolution formulée part l'Art: VI du programme minimum. Il va de soi qu'on aurait aller plus loin, et peut-être devrait-on le faire. Le programme minimum a été arrêté après le sixième mois de guerre. On avait encore certains espoirs en une guerre relativement courte, et qui n'aurait pas eu le carectère d'épuisement et d'extermination qu'elle a pris depuis. La vieille Europe était moins profondément disloquée qu'el-

le n'est devenue depuis. Aujourd'hui en réalité l'on se trouve internationalement dans une situation analogue à celle d'un Etat après une grande révolution. Il faut reconstruire et l'on peut reconstruire *ab ovo*; une oeuvre semblable n'est souvent pas plus difficile que des demi réformes, des demi mesures, un „racommodage" de ce qui existe et a reçu des fissures profondes. Ce n'est pas le lieu d'examiner ici cette question d'ensemble; elle vise tout le programme minimum, et son développement jusqu'à constituer un plan complet de reconstruction de relations internationales.

Nous nous bornerons à faire trois remarques.

I) L'on pourrait éventuellement aller jusqu'à prononcer l'interdiction de toute guerre (comme sont défendues les révolutions de par les lois, et toute attaque privée contre la vie, l'honneur et les biens);

II) le système de mesures proposé pourrait s'éntendre à d'autres cas que ceux spécifiques, notamment servir à appuyer les décisions des cours de justices internationales, et même, d'une manière générale, elles pourraient être érigées en système de sanction de tout le droit international. On les complèterait à cet effet par certaines mesures moins rigoureuses, telles que les amendes, la rupture des relations partiellement ou pour un delai fixé d'avance, l'élévation automatique de certains droits de douane, la confiscation de certains dépôts de fonds, etc. On disposerait ainsi de toute une échelle de sanctions dont certaines seraient applicables par les Cours de justice elle-même.

III) Enfin l'exécutif international, une fois constitué pourrait être chargé d'autres fonctions encore que

de s'opposer à la guerre. Celle-ci est comparable à la maladie et l'on sait que si la santé humaine a pu faire de réels progrès c'est autant, sinon plus, à l'Hygiène préventive qu'à la médicine curative qu'elle le doit. Aussi des mesures de toute nature sont continuellement nécessaires pour organiser la vie internationale dans toutes les parties, pour harmoniser les intérêts, substituer la coopération à l'ancien antogonisme, multipler les relations de gouvernement à gouvernement, de groupes nationaux à groupes nationaux, d'étranger à étranger, jusqu'à donner une réelle solidité à la trame des relations internationales. Celle-ci était trop faible encore pour résister à l'effort des tensions de la crise de 1914. Elle s'est déchirée. Mais la méthode était bonne. C'est en multipliant les contacts et en accentuant l'interdépendance de toutes les parties du monde, de toutes les catégories d'intérêts ethniques, économiques, intellectuels et moraux, en lui donnant la solide armature d'un véritable droit international — et supernational — que l'on „incorporera" réellement la paix à la vie des peuples, comme chaque Etat y est parvenu à l'intérieure de ses frontières en usant des mêmes moyens [1]).

---

3. MÉCANISME DE L'INSTITUTION.

Pour préciser l'organisation et le fonctionnement

---

1) L'auteur a donné un développement de ses idées dans son livre „La Fin de la Guerre", (paru en 1914, et contenant l'esquisse d'une „Charte Mondiale" paru à La Haye Nijhof 1914) et dans ses *Problèmes internationaux et la guerre* (Genève Kundig 1916).

de l'Institution proposée il faut examiner quand et contre qui il y a lieu d'agir, de quelle manière il faut agir.

A). Quand et contre qui y a-t-il lieu à prendre des mesures?

Ce point a été suffisamment mis en lumière par les considérations antérieures. Il y a lieu d'intervenir contre l'Etat qui agirait militairement, au lieu de soumettre le différend à la procédure. Il faut donc deux conditions et elles sont constatables extérieurement: omission de recours à justice, recours aux armes. Quelques observations sont nécessaires:

I). Faut il permettre à l'Etat défaillant de prendre des mesures d'hostilité autres que des mesures militaires, par exemple des mesures économiques? La formule aurait répondu peut-être mieux à la pensée si les mots „qui agirait militairement", étaient remplacés par ceux-ci „qui agirait avec hostilité". Les hostililés peuvent prendre la forme de mesures économiques et celles-ci peuvent impliquer la même attitude hostile, le même dessein de nuire que la guerre. Il y a avantage cependant à s'en tenir à l'objectivité des faits extérieurs, plutôt, qu'à appréciation si simple des intentions. L'action militaire est, sans conteste aucune, un acte d'hostilité: Une mesure économique comme p. ex. l'élévation de droit de douanes pouvant répondre à des buts divers, peut donner lieu à discussion. Cependant parmi les mesures dites économiques, il y en a d'incontestablement hostiles: par ex; le boycott, la rupture des relations. Comme le but ici visé est moins la récon-

ciliation des adversaires, le rétablissement entr'eux de bons rapports, que la sécurité internationale, pourvu que les mesures ne soient pas de nature à nuire aux autres Etats ou à dégénérer rapidement en guerre, il semble que la condition voulue pour intervenir n'existe pas.

II) Qu'est-ce que „agir militairement" de la part d'un Etat? L'exemple de la guerre actuelle doit être présent à l'esprit. Avant l'action militaire en territoire ennemi il y a la mobilisation; la mobilisation partielle a précédé la mobilisation générale; la mobilisation vers certaines frontières a eu lieu avant celles sur les autres fronts; en Allemagne même un régime dénommé „état de danger de guerre "a permis d'obtenir tous les résultats de la mobilisation sans en employer le mot. Toutes ces mesures d'ordre militaire conduisent ordinairement à la guerre. Des précisions seraient donc utiles. On pourrait dire p.ex. en complétant le texte par une explicative: „. . . .contre Etat qui agirait militairement, c.à.d. qui prendrait des mesures positives d'hostilité militaire, ou qui, par des actes extérieurs ou des déclarations manifesterait clairement son intention de recourir à la force et ferait craindre un danger pour la paix."

B). Qui doit prendre les mesures?

I) Tous les Etats. Le concert ne doit en exclure aucun. En effet le système général proposé fait une réalité organisée de la Société des Nations. Il implique que tous les Etats se lient les uns à l'égard des autres par un ensemble de conventions internationales obligatoires en participant à la composition et au fonctionnement des institutions qui doivent en assurer

le respect. Il y a actuellement 52 Etats souverains et à la Conférence de la Haye 44 d'entr'eux déjà étaient représentés. Tous doivent être dans le concert des Puissances. On ne pourrait admettre que ce privilège soit arbitrairement attribué aux uns et pas aux autres, car il faudrait une base au privilège. Une limitation aux grandes Puissances n'atteindrait pas le but, ce sont ordinairement elles qui sont impliquées dans le conflit. Et puis, quelle est la définition juridique d'une grande Puissance? Les Puissances secondaires sont donc indiquées pour agir comme intermédiaire, pour former les transitions et les „liants" entre grands Etats. Si elles représentent peu de force par elle-même, leur nombre multiplie leur force et en outre la valeur stratégique des positions qu'elles occupent est indépendante de leur puissance militaire (Exemple: rôle de la Belgique de la Hollande, de la Suisse, de la Bulgarie et de la Grèce, dans la présente guerre). Une limitation aux Puissances d'Europe ne le justifierait pas. La politique n'est plus exclusivement européenne, asiatique ou américaine, elle est mondiale. L'Europe, l'Asie et l'Afrique constituent les théâtres des opérations actuelles, mais déjà les contrecoups ont été évident sur les deux autres continents, l'Amérique et l'Océanie; l'Amérique a failli entrer en guerre et l'Australie a envoyé des contingents. L'Unité politique, l'interdépendance de toutes les parties du monde est une réalité d'autre part. Il faut tenir pour certain qu'à l'avenir tout conflit qui ne pourra être strictement localisé s'étendra fatalement à un très grand nombre d'Etats et mettra le monde lui-même en péril.

II) Un organe représentant tous les Etats doit être institué. Cet organe ne peut être le même que l'organe législatif et l'organe judiciaire. Le principe de la division des pouvoirs doit être respecté en matière internationale comme en matière nationale, car les motifs qui le fondent y ont une égale valeur. A chaque fonction distincte doit correspondre un organe distinct, afin d'éviter les arrêts de fonctionnement, de maintenir l'équilibre des forces nécessaires, d'assurer le contrôle automatique d'un organe sur l'autre, d'obvier ainsi au danger d'un pouvoir absolu quelqu'il soit. On arrive donc à concevoir, à côté de la Conférence législative des Etats et des Institutions judiciaires internationales, un Conseil des Etats où chacun d'eux soit représenté par des délégués.

III). Si c'était une réunion de ces délégués, appelés à délibérer et à agir au moment voulu, le concert risquerait fort d'avoir tous les inconvénients reconnus aux Conférences de la Haye qui furent formées aussi sans unité ni cohésion. Qui convoquera ce conseil? qui sera prêt à tout instant à s'y rendre? comment les délibérations qui s'y poursuivront seront-elles assurées de la liberté nécessaire? On est donc amené à concevoir le Conseil des Etats comme une institution permanente, une autorité ayant une existence propre et continue, indépendante des personnes qui la composent, une entité investie de droits bien définis et possédant un statut. Ce ne peuvent être les représentants diplomatiques de tous les Etats accrédités auprès de tel autre Etat qui pourraient former le Conseil. D'abord il n'y a pas actuellement d'Etat auprès duquel sont repré-

sentés tous les autres; puis à supposer même que cet Etat ne soit jamais impliqué dans le conflit, ce serait lui donner une influence injustifiée que d'en faire le noyeau autour duquel s'agglomèreront les membres du Conseil. Il faut donc des représentants diplomatiques spéciaux, délégués auprès du Conseil et n'ayant d'autres mission, car le Conseil doit être permanent. S'il faut attendre de lui des mesures concertées capables de paralyser celles que prendraient un Etat récalcitrant, la rapidité de décision et d'action est nécessaire. Qu'on se représente les circonstances de la veille de la guerre. La rapidité de leur évolution est caractéristique de ce qui pourra advenir. Neuf Etats sont entrés en guerre, du 26 Juillet au 4 Août. On ne peut à la dernière heure, à la onzième heure, organiser d'une pièce une institution de cette importance. Ce serait folie d'espérer un résultat quelconque d'une semblable organisation si elle devait être improvisée à l'intérieur des Etats, pour faire face au danger de révolution (Un gouvernement qui serait organisé ! à la veille de chaque révolution). Pourquoi en attendre une vertu spéciale du fait qu'elle serait internationale? Avant de prendre des mesures, un Conseil doit savoir qu'il y a lieu d'en prendre et lesquelles il convient de prendre. Le conseil pour remplir cette tâche doit exercer une surveillance constante sur les affaires internationales, et connaître à tout moment quelles mesures seraient possibles et surtout efficaces. Sa vigilance même ne peut être endormie. L'Etat décidé à perpétrer un mauvais coup peut s'efforcer de cacher ses préparatifs, de dissimuler ses intentions. Le Conseil doit pouvoir dépister l'astuce, le mensonge et

l'hypocrisie. Organe collectif de protection, il ne peut être moins vigilant que les gouvernements eux-mêmes, menacés d'agression, et qui veillent constamment par l'intermédiaire de leurs agents publics ou occultes (les espions). La responsabilité du Conseil sera immense puisque la sécurité internationale, c'est à dire la sécurité sur tous les points quelconques du globe lui sera confiée. Mieux vaut renoncer à semblable institution et laisser à chacun le soin de se protéger lui-même, que d'en faire un organe faible incomplet, ne disposant pas des moyens de remplir sa fonction.

IV). Mais un corps de 52 délégués minimum n'est pas facile à mettre à l'oeuvre. Il lui faut à son tour un organe de centralisation, de direction, d'initiative, de commandement. Dans un ministère nombreux il y a un Bureau; dans un Congrès, une Conférence, il y a des assemblées plénières et des réunions de sections, il y a une commission directrice et des commissions spéciales. Le Conseil des Etats devra lui aussi agir à deux degrés. Les pleins pouvoirs resteront au Conseil, entier, mais il nommera une délegation à laquelle, par un règlement à établir, il attribuera le soin de faire les convocations urgentes, de recevoir les communications et les appels des Etats, d'instruire les affaires, de faire préparer des rapports périodiques ou ocasionnels.

V) Des mesures concertées impliquent informations, délibérations et décisions. Ces derniéres soulèvent nécessairement la question du vote. Faudra-t-il l'unanimité, la grande majorité de 2/3 ou 3/4 des voix, ou la simple majorité? La minorité sera-t-elle lieé par la

majorité, ou bien les seuls droits de ceux-ci seront ils de pouvoir d'agir séparément et entre-eux? Ces questions sont fondamentales. On sait que le principe diplomatique en vigueur est l'unanimité: toutes les bonnes volontés réunies à la Conférence de la Haye n'ont-elle pas été tout à fait vinculées? Les pires éléments sous ce régime font la loi aux meilleurs. Le principe majoritaire doit donc l'emporter. Mais il serait inadmissable que les petits Etats et les Etats minuscules(Monaco, Haiti, Républiques de l'Amérique centrale etc.) puissent exercer une influence égale aux grandes Puissances. Toute l'organisation juridique à instaurer doit avoir précisément pour objet de substituer les luttes d'influence, éclairées par la discussion et le raisonnement, sanctionnées par un vote, aux luttes armées sur les champs de bataille. L'influence des Etats, représentée par leur droit de vote, doit être proportionelle à toutes leurs forces vives. — Population, territoire, instruction, commerce extérieur, etc. — Cette question se posant avant tout pour l'organisation du pouvoir législatif, international, Conférence, Parlement ou Congrès, c'est qu'elle devra être examinée et nous ne ferons ici que l'indiquer. On peut se borner à dire, que le vote sera à exercer par chaque état au sein du Conseil international, conformément à l'équivalent international, qui lui aura été attribué pour sa participation à l'organe du pouvoir législatif.

C) Quelles mesures faut-il prendre?

Il faut prendre des mesures diplomatiques, économiques et militaires. Toutes ces mesures sont celles

dont peut user aujourd'hui un Etat quelconque. Ce qui caractérise à ce point de vue l'institution nouvelle, ce ne sont pas les mesures mais le concert dans les mesures. Or, celui-ci peut aller de la simple entente à la mise en commun des moyens, en passant par toutes les formes du mandat international d'agir confié à un ou plusieurs états.

I. *Les mesures diplomatiques* sont la négociation, la protestation, la menace, la conciliation, et la médiation non formelle. A ce point de vue, un Conseil des Etats après avoir délibéré aurait à faire connaître publiquement l'opinion et l'attitude du Concert des Etats et à inviter l'état récalcitrant à s'y conformer. On pourrait caractériser ces mesures en disant qu'à leur terme ultime elles prendraient la forme de l'injonction ou ordre international.

II. *Les mesures économiques* comprennent toutes les mesures capables de porter une atteinte aux intérêts économiques d'un état, autres que les mesures militaires proprement dites, et pouvant par conséquent amener cet état à régler sa conduite dans le sens de l'injonction. On a pu se rendre compte au cours de la guerre actuelle de la puissance des mesures économiques. Elles sont extrêmement variées. En prononçant une injonction, le Conseil des états en fixerait lui-même les sanctions, p. e. en ces termes: „Avoir à désarmer, ou à s'abstenir de tel acte, ou à faire tel autre, dans les douze heures, faute de quoi rupture internationale des relations économiques sera prononcée". Cette rupture des relations impliquerait un régime spécial à conséquences prévues d'avance. Il reposerait sur cette idée

déjà exprimée, que dans la situation actuelle du monde, la guerre est un mal dont tous les Etats ont à souffrir, que par conséquent, si c'est encore un droit pour un état de faire la guerre, c'est un droit corrélatif pour les autres états non impliqués dans le conflit de jouir des avantages de la Paix: droit à la Paix opposé au droit de déclarer la guerre. — L'Etat défaillant serait donc mis hors de la Loi des nations par une sorte d'interdit l'isolant du monde: ses frontières seraient absolument fermée à tout transit de personnes, de marchandises, de correspondance, ou de communication aérienne, télégraphique ou radiographique; tous les biens à l'étranger, soit de l'Etat, soit de ses nationaux, seraient séquestrés, et interdiction de commerce serait prononcée avec les ressortissants de l'Etat tenu pour ennemi de l'Humanité; l'embargo serait mis sur les navires, les wagons, les locomotives; tout achat ou vente, tout recouvrement des sommes d'argent, toute opération d'emprunt, seraient défendues; éventuellement les sujets de l'Etat seraient reconduits à ses frontières ou internés dans des camps de concentration. L'efficacité de telles mesures, prises simultanément et obligatoirement par tous les états, ne semble pas contestable.

III. *Les mesures militaires* consistent dans l'opposition de la force à la force. Des expéditions militaires ont été maintes fois déjà concertées par les Etats. C'est leur principe qu'il s'agit de généraliser. On ne peut neutraliser une force que par une autre force d'égale puissance. De là des difficultés à surmonter. Tantôt deux ou plusieurs Etats ont un égal désir de se battre. Tan-

tôt ce désir n'est manifesté que par l'un d'eux et il suffirait, qu'il sache que son adversaire peut compter sur des forces supérieures, pour le faire hésiter à proférer même ses menaces. „En ce cas aussi, le principal intéressé à mettre en mouvement ses forces militaires est l'Etat menacé. Les autres intéressés sont ceux qui, après lui, souffriront le plus immédiatement de la guerre. On peut donc imaginer comme premier cas celui d'une délégation, d'un mandat international, sollicité par les puissances intéressées ou négocié avec elles, mandat en vertu duquel ces puissances se déclaraient prêtes à mettre leurs armées au service du Conseil international, à l'effet de renforcer son injonction. Matériellement, c'est la guerre sans doute, mais moralement ce n'est plus la guerre, puisque ces mesures seront prises afin d'assurer l'observation du droit international, c'est à dire l'engagement international de soumettre à procédure pacifique tous les conflits. Les mesures de force revêtiront donc les caractères d'une exécution, celui d'une mesure de police contre un malfaiteur." La guerre sera devenue: „juridique."

IV) Cependant le principe une fois posé, et admis, il implique en lui-mê e des développements naturels, qu'il faut prévoir. La rapidité et l'unité dans l'éxécution seront toujours les conditions indispensables du succès. Dès le 4 Août l'armée allemande envahissait la Belgique et le Luxembourg. Nous ne sommes plus au temps, où la guerre se déclarait l'hiver et où l'on entrait en campagne au printemps. Il faut craindre que l'on ne retrouvera pas, au moment voulu, un Etat s'offrant spontanément pour intervenir. En outre, le

concert technique d'une action militaire peut risquer de faire défaut au dernier moment si, lui aussi, doit s'improviser. Au cours de cette guerre, que de peines les alliés n'ont-ils-eu à coordonner leur action militaire? — On arrive donc logiquement à concevoir l'institution d'une force de sanction internationale mise en tous temps à la disposition du Conseil international. Une telle idée serait de nature à transformer profondément et très heureusement le principe même des armées et par conséquent à influer sur les solutions du problême dit du désarmement. Il est peu probable qu'après cette guerre, tout effrayés encore des effets foudroyants, qui peuvent être les résultats d'une attaque brusquée, les peuples consentiront à désarmer. Ils ne songeront, au contraire, la peur et la haine aidant, qu'à renforcer leurs moyens de défense, voire d'attaque. Il y a là un fait contre lequel ne pourront prévaloir tous les raisonnements. A supposer même établie une machinerie pour la sécurité internationale, tant qu'elle n'aura pas fait ses preuves „in facto", nul Etat ne pourrait avoir l'imprudence de se fier exclusivement à elle. Ce que l'on peut espérer seulement à l'égard des armements c'est, tout en les maintenant, de leur donner une autre signification, de les faire évoluer dans le sens d'une subordination au droit, au lieu d'être à la disposition de l'arbitraire et de l'injustice.

Si l'entretien d'une armée nationale était imposée à chaque Etat pour sa défense propre; si en même temps ces armées pouvaient être obligées de fournir, dans certains cas à régler, des contingents destinées a une

armée internationale, mise à la disposition du Conseil des Etats, on aurait fait un grand progrès. Il suffirait alors que ce Conseil puisse disposer d'un Etat-major international, toujours prêt, à qui serait confié le commandement de ces contingents et qui en temps de paix aurait étudié en détail toutes les éventualités de guerre possibles. Dans ces conditions, le concert des mesures militaires serait préparé et non improvisé et la force internationale deviendrait une réalité à redouter. Graduellement, devant l'impossibilité de faire mauvais usage de leur force, devant la certitude de trouver une protection dans la „*police internationale*" les Etats s'achemineraient d'eux mêmes dans la voie de la réduction, puis de la suppression des armements. Le processus serait conforme à ceux qui se sont effectués au cours de l'histoire. Pour ne citer que l'exemple des Etats-Unis, au début de l'Union chaque état fédéré continuait à entretenir son armée; petit à petit, faute de fonctionnement, l'organe s'est atrophié, et aujourd'hui les armées des états particuliers ne sont plus représentées que par des „milices", sorte de garde nationale sans force véritable et sans danger. Il en a été de même en Suisse.

Quoiqu'il en soit, les mesures militaires prises par le Conseil devraient avoir un caractère nettement défensif: il s'agirait d'empêcher un état ou un groupe d'états de nuire par l'entrée en guerre. Il ne s'agirait pas de les conquérir, ni de les affaiblir, ni même de les désarmer sinon temporairement. Dans l'impossibilité d'éviter la guerre, les efforts tendraient à la circonscri-

re, à la localiser. Les mesures militaires devraient pouvoir prendre toutes les formes dictées par les circonstances, et dérivées de la déclaration d'un „*état de guerre international.*" (Mobilisations envoi de troupes aux frontières, blocus pacifique.) Pouvoir devrait exister de frapper de neutralité certaines zônes terrestres ou maritimes, certains points et certaines villes stratégiques; — pouvoir aussi de décentraliser, du consentement des autres états intéressés, les territoires antérieurement ou perpétuellement neutralisés, les fleuves et les canaux; — droit d'accorder le passage à travers certains pays, — droit de réquisitionner des munitions et d'interdire l'exportation des armes. Un plan général de défense internationale devra d'ailleurs être élaboré et revisé périodiquement. Il pourrait comporter la création de zônes à la défense desquelles devraient contribuer plus spécialement les pays qui y seraient compris, en vertu du principe de la proximité des risques. La surveillance des océans pourrait être répartie entre quelques grandes marines. Le tout serait l'objet de négociations aimables ou de mesures imposées: conventions conclues avec le Conseil ou ordres imposés par lui.

IV. Possibilité de réalisation.

Telle est, esquissée à grands traits, l'organisation qui pourrait être donnée à l'action concertée des Etats. Qu'une semblable organisation soit désirable au point d'être devenue une nécessité, la démonstration en est faite par toutes les considérations présentées à l'appui de l'établissement d'une: „Société des Nations," devant

remplacer l'anarchie qui règne actuellement dans les relations entre Etats. Que cette organisation soit „construite" au point de n'impliquer une impossibilité logique, nous croyons en avoir fait peinement la démonstration. Mais, est-elle réalisable en fait? nous allons l'examiner.

I. Les cas d'intervention et d'action concertée relevés depuis un siècle, les premières initiatives pour créer un organe commun des Etats, capable de réaliser une volonté commune, sont des indications suffisantes que la réalité ne répugnerait pas à semblable institution.

(Voir ci-après Annexe II Historique des mesures concertées entre Etats.)

II. Mais pourquoi entourer d'une suspicion et d'une scepticisme spécial toute nouveauté présentée dans le domaine international? Ne voit-on pas aujourd'hui d'immenses Etats, comportant 40, 60, 100, et 150, voire même 400 millions d'hommes instaurer d'une pièce certaines institutions fondamentales et y réussir? — La création des Etats-Unis d'Amérique, l'établissement de l'Empire Britannique, avec ses quatre grands Dominions, „l'unification et le développement interne de l'Allemagne, la modernisation du Japon, la constitution donnée à des Etats qui les ignoraient, ne sont-ce pas là des exemples que les sociétés sont sorties du stade de croissance spontané et sont entrées dans celui de l'évolution consciente, rationnelle et volontaire? Au siècle de *„l'organisation"*, pourquoi l'organisation internationale échapperait-elle à la loi générale?

III. D'ailleurs, après la guerre, il ne restera pas de choix entre beaucoup de solutions. Il faudra choisir

entre les systèmes d'isolement absolu des nations ou d'union des nations. L'union ne sera jamais acceptée sans que soit admise l'égalité fondamentale des membres et le respect des faibles au même titre que les forts, comme cela a lieu à l'intérieur de tous les états civilisés. Or, ce régime n'est concevable que par un ensemble d'institutions internationales positives qui nous sortent du vague, des imprécisions et de l'absence d'autorité actuelle du droit international. — Des institutions forment un système où tout se tient. Les Conférences de la Paix ont fait oeuvre impuissante jusqu'ici, parce qu'elles ont refusé de voir le problème dans toute son amplitude. Qu'est-ce qu'une justice internationale réduite à l'arbitrage facultatif, sans qu'il existe à côté un organe législatif qui dise le droit avec autorité, et en l'adaptant constamment aux circonstances nouvelles, sans un organe exécutif qui soit chargé de faire respecter les décisions et à qui l'on en a fourni les moyens? Avant toute autre chose à la paix et pour la rendre durable, il faudra donc organiser là „*Société des Nations*" sur une base juridique en la dotant de la trinité d'organes sans lesquels un régime de droit ne peut même se concevoir. Les autres mesures économiques, politiques, ethniques, morales, sont ou dérivées de celle-ci ou bien la supposent réalisée.

IV. C'est pourquoi il n'y a pas à hésiter, à placer le prochain Congrès des Puissances devant le problème entier de l'organisation internationale. Le temps des demi-réformes est passé. N'étant pas réuni, comme le Congrès de Vienne en 1815, pour respecter ce qui était considéré comme le „Droit légitime des Princes",

„mais étant appelé à organiser le „Droit des Peuples", ce Congrès devra donc agir en véritable „*Constituante Internationale.*" Son oeuvre devra consister surtout à jeter ler bases de la Société des Nations, en la dotant d'une *Charte Mondiale*, de la même manière qu'il est advenu après les grandes révolutions dans chacun de nos Etats, alors que la Société, après les luttes des factions et des partis, a trouvé les assises de sa vie nationale dans une Constitution, expression d'un ordre transactionnellement accepté par tous pour mettre fin aux luttes.

ANNEXE I.

MESURES INTERNATIONALES CONCERTEES.

PROJET DE REGLEMENT INTERNATIONAL.

I. *Objet du Conseil International.*

Il est institué un Conseil international des Etats ayant pour objet d'exercer les fonctions internationales d'ordre exécutif qui lui seront expressément dévolues par les lois internationales. Il aura notamment à faire prendre de concert par les Etats des mesures diplomatiques, économiques ou militaires dans le cas où un Etat agirait militairement, au lieu de soumettre le différend à une décision judiciaire ou de recourir à la médiation du Conseil d'Enquête et de conciliation.

II. *Composition du Conseil. Délégation permanente.*

Le Conseil des Etats est composé de représentants de tous les Etats souverains, à raison d'un par Etat. Il nomme dans son sein une Délégation permanente de huit membres, chargée de recevoir les communications et les appels des Etats, de faire les convocations d'urgence du Conseil, de préparer ou faire préparer les rapports périodiques ou occasionnels relatif à l'instruction des affaires, de négocier, de transmettre aux gouvernements les décisions prises et de recevoir leurs observations.

III. *Réunions et décisions du Conseil.*

Le Conseil se réunit chaque fois qu'il le juge utile et aussi sur simple demande d'un de ses membres adressé à la Délégation. Les décisions du Conseil sont prises à la majorité des trois quart des voix de membres prenant part au vote. Pour l'exercice de son vote, chaque Etat jouit d'une puissance de vote proportionnelle à l'équivalent international établi par le vote dans la Conférence internationale (Parlement ou Congrès international).

IV. *Mesures diplomatiques: Négociations.*

Les mesures diplomatiques à prendre par le Conseil sont celles en usage dans les relations d'Etat à Etat (Communication, négociation, etc.) et en outre la conciliation et la médiation. En cas d'insuccès des négociations amiables les mesures prennent la forme d'une injonction ou ordre international, soit de faire, soit de d'abstenir.

V. *Mesures économiques: Rupture de relations internationales.*

Les mesures économiques ont pour but d'appuyer l'injonction dans les cas ou elle ne serait pas suivi d'effet. Elles consistent à déclarer un Etat en rupture de relations internationales. Cette déclaration implique obligation pour tous les autres Etats de rompre relations avec lui. Conséquences: les frontières de tous les Etats voisins seront absolument fermées à tout transit de personnes, de marchandises, de correspondance, de communications aérienne, télégraphique et radiographique; tous les biens appartenant en pays étranger à l'Etat interdit, ou à ses nationaux, seront séquestrés; les personnes de cette nationalité, reconduites aux frontières, ou internées dans des camps de concentration, prohibition absolue de commerce avec eux sera prononcée comme étant „ennemi à l'Humanité".

VI. *Mesures militaires: Etat de guerre international.*

Les mesures militaires ont pour objet d'opposer la force à la force. Elles ne pourront être prises que si la rupture des relations internationales est reconnue insuffissante et après que l'„Etat de guerre international" aura été décidé par le Conseil. Ces mesures tendront exclusivement à'assurer la sécurité générale. A cet effet le Conseil international pourra donner mandat à un ou plusieurs gouvernements de faire, à l'aide de leurs armées ou marines, tels démonstrations, blocus ou intervention militaire qu'il jugera convenir. Il pourra aussi prélever dans plusieurs pays des contingents nationaux pour en constituer une force armée internationale, confiée à la direction d'un Etat-major international. Toutefois le Conseil devra en ce cas se conformer à la double règle que nul Etat ne pourra subir une réquisition de troupes de plus d'un tiers de ses forces pour un service à l'étranger, et que ces contingents devront être levés selon des zônes basées sur la plus grande proximité de celles menacées par la guerre ou par ses effets immédiats. Comme mesures militaires préventives ou complémentaires, le Conseil pourra ordonner la mobilisation et l'envoi de troupes aux frontières; organiser le blocus pacifique; frapper de neutralité certaines zônes terrestres ou maritimes, certains points et certaines villes d'importance stratégique; déclarer déneutralisés, temporairement et du consentement des autres Etats, les territoires antérieurement ou perpétuellement neutralisés, ainsi que les fleuves et canaux internationaux; accorder le droit de traverser certains pays, réquisitionner des munitions et des vivres; interdire à tout gouvernement l'exportation des armes; répartir en secteurs les océans, mers et détroits et confier leur garde marine des certains Etats.

VII. *Relations avec les Gouvernements et les autres institutions internationales.*

Toutes les mesures arrêtées par le Conseil seront portées à la con-

naissance de tous les Gouvernements par l'intermédiaire de leur représentant diplomatique au sein du Conseil. Elles seront publiées et feront l'objet de rapports présentés à la Conférence internationale (Parlement ou Congrès). Les organes compétents des institutions judiciaires internationales feront connaître immédiatement au Conseil International toutes les instances et demandes introduites auprès de ces institutions.

ANNEXE II.

HISTORIQUE DES MESURES CONCERTEES ENTRE LES ETATS.

I. *Mesures concertées entre Etats Européens.*

Au cours du XIXe siècle, les mesures concertées et les interventions ont été nombreuses. Après la chute de Napoléon et le congrès de Vienne, en 1815, les Alliés se promirent de tenir des réunions consacrées à l'examen des mesures pour le maintien de la paix de l'Europe. Les Congrès du Concert européen eurent lieu périodiquement, notamment en 1818, 19, 20, 21, 22 et 1825. La Sainte Alliance établie en même temps était fondée sur le principe de l'intervention pour protéger les souverains contre la révolution. En fait elle intervint plusieurs fois, contre Naples et contre l'Espagne, donna mandat spécial à l'un ou à l'autre Etat d'opérer l'intervention. Mais de bonne heure l'Angleterre se détacha de la manière de voir des autres puissances. Dès 1821, dans une dépêche, Lord Castlereagh précisait ainsi son attitude: „Bien qu'aucun gouvernement ne peut être plus disposé à maintenir le droit de tout Etat d'intervenir, lorsque sa sécurité et ses intérêts essentiels sont menacés d'une manière sérieuse et immédiate par les événements intérieurs d'un autre Etat, le gouvernement anglais regarde cependant l'admission de ce droit comme ne pouvant être justifié autrement que par la plus urgente nécessité et devant être limitée et régularisée par cette nécessité." Quelques années après, l'Angleterre achevait son évolution et en arrivait à des interventions en faveur des peuples insurgés contre le despotisme de leurs maîtres. La Grèce la première bénéficia de cette politique et vit son indépendance consacrée. En vertu des mêmes idées, l'Angleterre favorisa l'indépendance de la Belgique en 1830. Cependant la doctrine de l'intervention allait en s'affaiblissant de plus en plus, au point que la non-intervention était devenue en théorie un principe absolu. Mais on la vit renaître plus tard sous une forme nouvelle dans

cette Amérique qui avait cependant proclamé par la plume de Monroe qu'elle s'opposerait aux interventions européennes.

Parmi les cas de mesures concertées on peut encore citer l'action militaire des grandes puissances pour la Crête (blocus et occupation), l'Arménie, les Balkans (contrôle de la Macédoine), tous cas où l'on voit les faibles s'adresser aux forts. Combien plus fructueusement ne se seraient-ils pas adressés à une organisation internationale centrale! Il y a eu action concertée lors de l'expédition de Pékin en 1900, lors de la révolte des Boxers, lors de la démonstration à Antivari contre le Monténégro et de l'occupation de Scutari en 1913. L'intervention fut parfois motivée par des raisons de commerce. Ainsi, ce fut à la suite de la suspension du service de la dette mexicaine que la France, l'Angleterre et l'Espagne signérent le 31 octobre 1861 la convention de Londres, laquelle stipulait la nécessité d'une intervention. Plus tard, une intervention au Vénézuela pour motifs financiers a pris la forme d'un blocus. Un mandat a été sollicité par la France et l'Espagne à Algésiras pour rétablir l'ordre au Maroc; un mandat a été demandé par l'Italie aux puissances, pour elle et pour l'Autriche, en vue de régler les affaires d'Albanie.

Les mesures de concert ont été expressément prévues dans certaines conventions. Ainsi l'accord entre le Japon et les Etats Unis (lettres échangées à Washington le 30 novembre 1908) dit ce qui suit: „Si quelque événement menaçant le *statu quo* ainsi décrit se produit, il resterait aux deux gouvernements à entrer en communication l'un avec l'autre, afin d'arriver à une entente sur les mesures qu'ils pourraient considérer comme utiles à prendre." L'acte relatif au *statu quo* dans la mer du Nord (1908) contient cette clause: „Dans le cas où d'après l'opinion d'un gouvernement désigné ci-dessus (Allemagne, Danemark, France, Grande-Bretagne, Pays-Bas, Suède), le *statu quo* territorial actuel dans les régions limitrophes de la mer du Nord serait menacé par des événements quelconques, les puissances signataires de la présente déclaration entreront en communication pour se concerter, par la voie d'un accord à conclure entre elles, sur les mesures qu'elles jugeraient utiles de prendre dans l'intérêt du maintien du *statu quo* de leurs possessions."

En fait, jusqu'ici, quand les grandes puissances européennes sont intervenues, on les a considérées comme représentant les intérêts généraux de l'Europe. Il y a là une présomption toute gratuite; les puissances n'étaient pas seulement des quasi-mandataires (*negotiorum gestores*) mais elles avaient aussi leurs intérêts égoïstes propres et les défendaient. Il est bon pour tous que la fonction d'intervention soit assumée à l'avenir par des organes qui représenteraient vraiment la communauté mondiale tout entière, sans doute encore des puissances déterminées, mais intervenant en suite de décisions de justice prises ou de me-

sures concertées par les institutions internationales. C'est dans ce sens que les faits marquent une évolution en Amérique.

II. *Mesures concertées entre les Etats Americains.*

En vue d'empêcher les guerres civiles dans l'Amérique du Sud, le Dr. Tobar, ancien ministre des affaires étrangères de l'Equateur, avait proposé en 1907 à l'Union Panaméricaine le projet suivant: „ Les Ré- „publiques américaines, pour leur bon renom et leur crédit, sinon pour „d'autres considérations humanitaires et altruistes, doivent intervenir „de façon directe dans les dissensions intestines des Républiques du „continent. Cette intervention pourrait consister au moins dans le „refus de reconnaître les gouvernements de fait issus des révolutions „contre la constitution." Cette doctrine, a été formellement reconnue entre les Etats centraux américains à la Conférence de paix centro-américaine (20 décembre 1907). Dans la déclaration qu'il a faite lors de sa prestation de serment en 1913, le président Wilson a posé le principe que „tout gouvernement latin-américain d'origine révolutionnaire ou inconstitutionnelle ne saurait avoir les sympathies du cabinet de Washington et qu'il ne serait pas reconnu par lui". Pareille déclaration équivalait à proclamer officiellement l'ingérence continue des Etats-Unis dans les affaires des Etats indépendants et souverains de l'Amérique latine pour vérifier la constitutionnalité des gouvernements établis. La première application en a été faite au Mexique, mais elle y a rencontré la vive résistance que l'on sait, amenant peu à peu cette évolution d'associer à cette fin les républiques du Sud, l'A.B.C. (Argentine, Brézil, Chili) à l'action de la grande république du Nord. Le Président Wilson à nettement indiqué dans ses déclarations au sujet du Mexique les moyens qu'il entendait mettre en œuvre pour appuyer son principe d'intervention: mesures financières (aucune reconnaissance des emprunts contractés par les chefs révolutionnaires, de telle sorte que la banqueroute en soit la conséquence), mesures militaires (blocus des ports pour empêcher toute relation avec le dehors et tarir toutes recettes douanières.) En ce moment les négociations se poursuivent entre toutes les Republiques américaines en vue d'arriver à une sorte d'union politique basée sur l'arbitrage, la doctrine de Monroe élargie et l'action concertée.

III. *Représentation diplomatique collective.*

Une représentation diplomatique collective a été organisée dans divers cas d'une manière permanente. Ainsi tous les ministres américains à Washington ont la gestion de l'Union Panaméricaine; tous les ministres à Tanger ont la gestion des affaires locales de Tanger. Chaque fois qu'il y a alliance, il y a mesures prises de commun accord. Dans la crise actuelle l'entente entre gouvernements alliés a dû devenir particulièrement étroite. Les Empires du centre agissent avec la plus gran-

de unité; ils font véritablement bloc. Les Alliés ont pu déjà pendant plus d'un an et demi réaliser le concert très étroit de mesures non seulement militaires, mais diplomatiques, et cela malgré la forme parlementaire de leurs gouvernements. Ils ont institué à Paris des conseils de guerre communs, des conseils diplomatiques et finalement une Conférence permanente. Ce fait a la valeur d'une expérience très probante. Le président du Conseil en France, M. Briand, disait en novembre 1915 à la Chambre: „Nous estimons que la coordination des efforts des „nations alliées peut et doit se faire encore plus complète et surtout „plus prompte. Si malaisée qu'elle soit à établir sur les théâtres variés „et si distants, nous sommes résolus à la réaliser par des rapports plus „fréquents et par des contacts de plus en plus intimes." Le 17 novembre les quatre ministers anglais MM. Asquith, Grey, Balfour et Lloyd Georges venaient de Londres à Paris pour assister à une réunion du Conseil de guerre, et depuis les réunions des états-majors alliés se sont succédé. En février 1916 m. Briand se rendait à Rome.

IV. *La Conférence des Ambassadeurs.*

Pendant le règlement de l'affaire des Balkans, l'organe du Concert européen était la Conférence des Ambassadeurs réunie à Londres. Cet organe s'est formé tout naturellement dans le but de simplifier la procédure des échanges de vues entre les puissances. Les circonstances qui ont préparé sa constitution, les longues négociations de la paix, la révolution turque lui ont donné une importance considérable. Il a fallu réaliser, par une série de mesures quasi immédiates, l'union des puissances dans un but d'action rapide. La réunion avait en vue un objet pratique, extérieur à elle-même, la solution de la question d'Orient. Elle a établi des séances de discussion, des instruments diplomatiques communs, les notes des puissances, manifestant leur volonté commune, des communications incessantes et rapides des ambassadeurs avec leurs Gouvernements, un protocole de son action consistant dans la remise de ces notes aux Etats balkaniques et à la Turquie. La Conférence des Ambassadeurs a su travailler au milieu des passions nationales reflétées dans la presse et dans les divers parlements. Elle a eu à sa disposition la force d'abord, la flotte européenne concentrée dans la mer Egée à l'entrée des Dardanelles, une force navale capable de donner une sanction à ses décisions; ensuite les moyens de priver la Turquie des ressources financières nécessaires à la continuation de la guerre.

Sir Edward Grey a, le 12 août 1913, exposé en ces termes aux Communes, le mécanisme de l'institution: „A quoi bon avoir recours à une Conférence d'ambassadeurs? Les moyens diplomatiques ordinaires n'eussent-ils pas suffi? Les moyens ordinaires de communication entre les grandes puissances se résument d'un mot: le télégramme qui va de capitale à capitale. Ce moyen d'échange réclame six ministres des Affaires

Etrangères et trente ambassadeurs, trente-six personnes au total. Tout cela fait une lente et lourde machine." — Toutefois, si on observe que les ambassadeurs n'étaient pas plénipotentiaires, mais devaient en référer à chaque instant à leurs Gouvernements, qui eux-mêmes ne se décidaient pas sans avoir l'avis de leurs représentants dans toutes les grandes capitales, on conviendra que la simplification était plus apparente que réelle, Il faut retenir, cependant, le fait d'une organisation commune ayant fonctionné sans discontinuer pendant plusieurs mois et avec ce résultat appréciable que la conflagration européenne n'a pas éclaté à ce moment.

V. *La Conférence proposée á la veille de la guerre.*

La Conférence des Ambassadeurs aurait pu avoir un lendemain. Sir Edward Grey, pendant les journées qui précédèrent la guerre, proposa que l'Allemagne, la France, l'Italie et la Grande-Bretagne, qui n'avaient aucun intérêt direct en Serbie, agissent ensemble simultanément à Vienne et à Saint-Pétersbourg, si les relations entre l'Autriche et la Russie devenaient menaçantes. La France et l'Italie acceptèrent cette proposition et la Russie était disposée à se mettre à l'écart et à laisser la question entre les mains des quatre puissances désintéressées. Sir Edward Grey tâcha donc de réunir à Londres sous sa présidence une conférence des ambassadeurs de France, d'Italie et d'Allemagne. Les deux premières acceptèrent l'offre, mais l'Allemagne ne voulut pas y consentir. Ceci avait lieu le 27 juillet et le 28 du même mois l'Autriche déclarait la guerre à la Serbie. L'Allemagne s'est défendue d'avoir refusé la conférence, preuve qu'elle se rend compte que l'opinion du monde n'est pas favorable à celui qui refuse de discuter. Mais ses explications sont peu claires. „L'attitude de la France, dit le chancelier, est exposée avec précision dans le Livre jaune. Elle ne se fia pas aux assurances allemandes. Toutes les démarches de notre ambassadeur à Paris, baron de Schœn, furent accueillies avec méfiance. Quelle fut l'attitude de l'Angleterre? Dans les entretiens diplomatiques, elle fit semblant jusqu'à la dernière heure de participer au travail de médiation, mais en réalité ses actions avaient en vue une humiliation des deux nations tripliciennes.

La possibilité de régler le conflit actuel par voie de conférence a suscité de violentes polémiques depuis la guerre. Malgré celles-ci la question reste confuse et on garde l'impression que les choses furent tellement précipitées, les communications tellement cahotiques, un si grand rôle accordé au téléphone et au télégraphe, qu'elles n'auraient pu aboutir que difficilement. Si à ce moment l'on avait eu à sa disposition une Institution toute organisée c'est vers elle qu'on aurait naturellement fait dériver les négociations; mais il fallait à ce moment à la fois créer l'organe et se préoccuper de sa fonction spéciale. Et l'on était à la onzième heure!

IN WIEFERN IST DIE ORGANISATION EINES INTERNATIONALEN BOYKOTTS ALS SANKTIONSMITTEL IM VÖLKERRECHT ERWÜNSCHT?

VON DER

NIEDERLÄNDISCHEN STUDIENKOMMISSION,

zusammengesetzt von den Herren Dr. M. J. VAN DER FLIER, Dr. S. J. R. DE MONCHY und Dr. H. J. TASMAN.

Allgemeine Sanktion moralischer Art.

Unter denjenigen, welche sich mit dem Studium der Entwicklung des Völkerrechts beschäftigen, gibt es viele, nach deren Gefühl die einzige Bürgschaft für die Auslebung der völkerrechtlichen Regeln in einem genügenden sittlichen Bewusstsein der Beteiligten gesucht werden muss, sodass sie aus Achtung vor sich selbst und der Gemeinschaft einfach nicht anders handeln können.

Momentan sind viele Autoritäten der Pazifisten davon überzeugt (die Rapporte der verschiedenen Friedenskongresse zeugen reichlich hierfür) dass es wünschenswert sei, neben der moralischen Sanktion keine anderen Mittel zur Sicherung der internationalen Rechtsordnung zu schaffen. Für sie liegt der Reiz des Völkerrechts gerade darin, dass es sich ohne Zwang entwickelt in einer Gemeinschaft freier, einander rechtlich vollkommen gleicher Staaten. Und dieser Reiz verliert sich, wenn an Stelle der freien Entwicklung, welche in der gemeinschaftlichen Moral ihren einzigen

Halt findet, ein System aufgebaut wird, in welchem die Gewalt als Sanktionsmittel eine wichtige Rolle spielt.

Ihe nach mancher Urteil Unzulänglichkeit.

Andere betrachten die moralische Sanktion als absolut unzulänglich zur Erfüllung ihrer Aufgabe, und suchen nach Zwangsmitteln. Sie weisen darauf hin, dass Wortbruch in der Geschichte des Völkerrechts nur allzu häufig vorkommt, und wie man mit verschiedenen Mitteln, wie Drohung mit dem päbstlichen Bannfluch, Besetzung eines Teils des Gebietes der Gegenpartei, ja sogar durch Pfändung von Mobilien und Immobilien, die Ausübung der eingegangenen Verpflichtungen zu sichern versucht hat. Und konnte auch, wie es z. B. bei der Ausführung des arbitralen Urteils der Fall war, bis jetzt dem Pflichtgefühl der Beteiligten genügend vertraut werden, sie beweist wenig für die Zukunft. Denn Arbitrage kam noch selten in Uneinigkeiten vor, in welchen überwiegende Interessen auf dem Spiele standen, während die freiwillige Berufung einer arbitralen Entscheidung, wie es bis heute Gewohnheit ist, nicht mit einer internationalen Rechtsordnung verglichen werden darf, wobei das Arbitrage-Institut den Parteien als Verpflichtung auferlegt werden wird, dass es, auch wenn sie dieses gegebenen Falls nicht begehren sollten, viel öfter in Anwendung gebracht werden muss.

Die Unterzeichneten lassen diese Betrachtungen so wie sie sind; es ist nicht ihre Aufgabe an dieser Stelle tiefer darauf einzugehen. Nur beabsichtigen sie hier darauf hinzuweisen, dass, wie man auch über die Hinlänglichkeit der moralischen Sanktion denken möge,

ihr allgemeiner Wert doch nicht unterschätzt werden darf.

Denn mit Recht darf behauptet werden, dass die moralische Sanktion doch immer die erste und wichtigste Bürgschaft bleiben wird.

Der hohe Wert der moralischen Sanktion.

Jede Rechtsregel und jedes Rechtsmittel, welches es auch sein möge, wird nur dann dauernden Wert haben, wenn die Regel oder das Mittel in dem Rechtsbewusstsein der Völker wurzelt und also als moralisch erlaubt, als gerecht gefühlt wird.

Umgekehrt wird, was als unmoralisch verworfen wird und also nur durch Zwang anzuwenden ist, viel schwieriger zu handhaben sein, und betrifft es die Anordnung eines gewaltsamen Sanktionsmittels, welches nur kollektiv angewandt werden kann, so darf bezweifelt werden, ob wohl jemals diese Anwendung möglich sein wird.

Die grossen Veränderungen in der menschlichen Gesellschaft sind schliesslich nur deshalb bleibend gewesen, weil sie in letzter Instanz von der Volksüberzeugung als richtig empfunden wurden.

Mittel zur Stärkung der Sanktion.

Auch wenn die Unterzeichneten der Meinung wären, dass in unserer Zeit eine moralische Sanktion noch nicht ohne Weiteres genügen würde, so ist es doch ihre feste Ueberzeugung, dass die Stärkung dieser moralischen Sanktion mit der grössten Kraft erstrebt werden muss. Ein erstes Mittel hierzu wäre die Organisation einer kräftigen internationalen Friedenspresse und eines internationalen Friedens-Nachrichten-Büros, von einer kräftigen internationalen Journalisten-Organisation unterstützt, welche hieran mitar-

beiten und alle Kriegs-Propaganda sofort bekämpfen würden.

Von nicht geringerer Bedeutung wäre die Abschaffung aller Heimlichkeiten, welche im Verkehrsleben der verschiedenen Staaten eine so grosse Rolle spielen und den Ursprung der meisten gefährlichen Intrigen bilden.

Es darf auch auf eine Gewohnheit hingewiesen werden, welche nicht anders als erschlaffend auf die Moralität wirken kann, nämlich das Abschliessen von Traktaten auf unbestimmten Termin: als ob man für die Ewigkeit Regeln schüfe, und die Nachkommenschaft auf immer binden könnte. Dieses sind Gewohnheiten, welche die Moralität in der internationalen Gesellschaft schwächen, und somit die Kraft der moralischen Sanktion.

Militärische und Oekonomische Sanktion.

Sucht man nun nach anderen Sanktionen in einer Art, welcher Gewalt nicht fremd ist, so findet man eine militärische und eine oekonomische Sanktion vertreten.

Den Vorteilen, welche eine militärische Sanktion (internationale Polizei) bietet, steht ein Nachteil gegenüber, welcher sie in den Augen vieler unannehmbar macht, nämlich dass ihr Kennzeichen ist: Waffengewalt, also tatsächlich Krieg. Dieser Nachteil nun fehlt der oekonomischen Sanktion, welche schon aus diesem Grunde die Aufmerksamkeit vieler auf sich lenkt. Als oekonomische Sanktion im höchsten Sinne wird nun der international angewandte *oekonomische Boykott* genannt, welcher die Hemmung des ganzen ausländischen Handels eines bestimmten Landes durch

Abbrechung aller Handelsbeziehungen zu diesem Lande bedeutet.

Zweifelsohne würde ein oekonomischer Boykott ein endgültiges Mittel sein, einen widerstrebenden Staat zum Nachgeben zu zwingen, vorausgezetst aber das auszuschliessende Gebiet habe einen verhältnismässigen kleinen Umfang und könne völlig abgeschlossen werden.

Boykott in seiner allgemeinen Bedeutung.

So musste Napoleons grossartiger Versuch England zu boykottieren — die Kontinental-Sperre—misslingen, schon allein deswegen, weil das riesige Gebiet, welches dem englischen Handel blieb, genügend einbrachte um die englische Bevölkerung am Leben zu erhalten.

Gleichfalls scheinen die Massnahmen der Entente, durch Absperrung der Zufuhr das Widerstandsvermögen der Zentralen Reiche zu brechen, nicht gelingen zu wollen, weil die Absperrung nicht vollkommen ist, und das abgeschlossene Gebiet ein zu ausgedehntes Ganzes bildet.

Bemerkt sei inzwischen, dass für Zwangsmittel im allgemeinen die Regel gilt, dass nur dann Aussicht auf Erfolg besteht wenn sie mit grosser Uebermacht angewandt werden.

Dass, unter Berücksichtigung des soeben genannten Vorbehaltes, ein internationaler Boykott gelingen muss, ist leicht einzusehen. Man braucht nur die Statistik der Ein- und Ausfuhr der verschiedenen Länder darauf anzusehen um zu bemerken, wie gross die Abhängigkeit vom Ausland im allgemeinen ist. Wir sagen nicht: von einem bestimmten Lande.

Seine unfehlbare Wirking.

Die hochentwickelten Industrie-Staaten Mittel-und

West-Europas und Ost-Amerikas sind alle, was den Bezug ihrer Lebensmittel angeht, zu einem bestimmten Teil von ausländischer Zufuhr abhängig. Umgekehrt brauchen die Staaten, in denen die Industrie eine weniger bedeutende Rolle spielt, welche aber mehr Rohstoffe hervorbringen, in hohem Masse die Hilfe der Industrie-Staaten, weil es ihnen an Einrichtungen um die Produkte herzustellen, fehlt. Und diese Einrichtungen sind vielfach, — wenigstens bei einiger Dauer — nicht weniger notwendig als Lebensmittel. Gelänge es nun, einem bestimmten Staate wirklich von allen Seiten jede Zufuhr abzuschneiden, so würde sich nach kurzer Zeit ein derartig drückender Mangel an gewissen, unentbehrlichen Artikeln fühlbar machen, dass schon bald die Hände in den Schoss gelegt werden müssten.

Anwendung des Grundgedankens in dem Institut der Blockade.

Zu allen Zeiten ist in der Hemmung der Güterzufuhr aus der Fremde ein heilsames Mittel gesehen worden, dem feindlich gesinnten Staate seinen Willen aufzuzwingen. Ist doch die Bedeutung der Blockade, eine Einrichtung, welche schon jahrhundertelang zu den Kriegsbräuchen zählt, keine andere als die den feindlichen Staat zu isolieren und seinen ausländischen Handel soviel wie möglich zu hemmen. Dass solch eine Blockade nur von der Seeseite, also zur Vereitlung der überseeischen Gütereinfuhr ausgeübt wird, findet seine triftige Erklärung darin, dass zu Land ein endgültigeres und sichereres Mittel in der Vernichtung der feindlichen Wehrmacht und der Besetzung des Grundgebietes durch die Gewalt des eigenen Heeres zu finden war. Dieses war nun zur See

nicht möglich; der Kern des Widerstandsvermögens liegt auf dem Lande, welches den Seeschiffen unerreichbar war. Der Zweck der Blockade war nun, auf indirektem Wege dieses Widerstandsvermögen zu lähmen. — Blockade zur See und Waffenkampf zu Land gehören also zusammen. Sie ergänzen einander und vereiteln dem Gegner seine Kräfte zu vermehren. Es lässt sich erklären, dass, als man anfing nach Mitteln zur eventuellen Erzwingung der Erfüllung der völkerrechtlichen Vorschriften zu suchen, dem Geiste von selbst der Gedanke der oekonomischen Isolierung kam, und dann der einer allgemeinen oekonomischen Absperrung, also auch von der Landseite.

Rudimentäre Beispiele des oekonomischen Boykotts.

War hierzu die wiederholte Anwendung der Einrichtung der Blockade in der Vergangenheit eine durchaus begreifliche Anregung, so wurde ein Umstand von grosser Bedeutung für die Verbreitung dieses Gedankens, nämlich der, dass vor kurzem die Menschheit Zeuge war, wie einige Male hintereinander die Bevölkerung zweier schwacher Staaten ohne vorhergehende Organisation in einer plötzlichen Aufwallung das Mittel des Abbrechens der oekonomischen Beziehungen mit grosser Energie, sei es, weil andere Länder sie nicht unterstützten, einseitig, und also höchst unvollständig, aber mit unzweifelhaftem Erfolg gegen einen mächtigen Staat angewandt haben.

Beispiele aus der Praxis.

Gemeint wird an erster Stelle der Boykott, welchen die Bevölkerung Chinas von 1905 bis 1908 gegen die Einfuhr amerikanischer Waaren ausübte. Diesem Boykott folgte 1907 ein zweiter, mit welchem die Chinesen dem Japanischen Handel grossen Schaden

zufügten. In Europa folgten türkische Kaufleute 1908 dem orientalischen Beispiel und sprachen einen Boykott aus gegen den Handel Oesterreich-Ungarns und 1909—1910 gegen den griechischen.

Obwohl verschieden in Kraft und Wirkung, zeigte sich im allgemeinen sehr deutlich, welche Kraft in dem oekonomischen Zwangsmittel steckte, was aus folgenden Einzelheiten hervorgehen möge.

Einzelheiten. Der erste Boykott war eine Folge der Art und Weise in welcher die Vereinigten Staaten die Einwanderung der chinesischen Kulis hinderten.

Zu Anfang war den Chinesen in einem Traktat von 1868 freier Zutritt zu dem amerikanischen Grundgebiet zugesichert worden, nebst Anspruch auf gleiche Behandlung wie die meist begünstigte Nation.

Als sich die Konkurrenz der chinesischen Kulis in N. Amerika mehr und mehr zum Nachteil des amerikanischen Arbeiters fühlbar machte, änderte die amerikanische Regierung ihre Haltung und fing an die Einwanderung der chinesischen Arbeiter zu erschweren. 1880 schloss Amerika ein neues Traktat mit China ab, worin dem chinesischen Arbeiter zeitweise der Zutritt verboten wurde, — nur hatte sie bewilligt, dass dieses Verbot nicht absolut sein sollte.

Unter Berufung auf dieses Traktat trafen die Vereinigten Staaten immer schärfere Massnahmen sowohl gegen die Einwanderung der Chinesen als auch gegen die Rückkehr der schon in Amerika wohnenden Chinesen, welche nur zeitweise Amerika verlassen hatten.

Obwohl in dem Traktat von 1894 chinesische Beamten, Studenten, Händler und Reisenden von dem

Einwanderer-Verbot ausgeschlossen waren, mussten auch diese sich nur allzu oft dieselbe verletzende Behandlung gefallen lassen, welche die Kulis zu erleiden hatten.

Als die Unterhandlungen betreffs Erneuerung des im Jahre 1904 abgelaufenen Traktates keine Fortschritte machten und die Union neue, noch schärfere Massnahmen ergriff, kam die Entrüstung in China zu einem spontanen Ausbruch.

Am 10ten Mai 1905 fand in Shanghai eine grosse Meeting statt, um gegen das geplante neue Traktat zu protestieren. Und bei dieser Meeting war es, dass der Boykott der amerikanischen Waren ausgesprochen wurde. Der Entschluss fand Anklang im ganzen Lande. Mit grosser Geschwindigkeit verbreitete sich der Boykott: die amerikanischen Waren wurden verbrannt, die Bootsarbeiter weigerten sich die amerikanischen Schiffe auszuladen, die Kaufleute verbanden sich auf hohe Geldstrafen keine amerikanische Waren mehr zu kaufen, Bankiers verweigerten den Käufern amerikanischer Waren Kredit; Komitees bildeten sich, welche den Händlern ihren hierbei erlittenen Schaden zu vergüten suchten. Die Bewegung kam von unten herauf, und offiziell wurde sie von den Behörden verboten. Die Union protestierte und drohte den chinesischen Staat verantwortlich zu machen, doch ohne jedes Resultat. Der Boykott wurde erst aufgehoben, als die Regierung der Union eine nachgiebigere Haltung annahm, die Vorschriften milderte, und versprach die Einwanderer-Vorschriften ausschliesslich auf die Kulis zu beschränken.

Der zweite Fall ist noch sprechender.

Wieder waren es Chinesen, die einen Boykott anfingen. Jetzt richtete man sich gegen Japan. Am 6ten Februar 1908 hatten chinesische Kriegsschiffe in der Bucht von Macao ein japanisches Dampfschiff angehalten. Das Schiff hatte eine Ladung Waffen an Bord, welche an einen Händler in Macao adressiert waren, aber nach den chinesischen Behörden in Wirklichkeit für chinesische Revolutionäre bestimmt sein sollten. Die japanische Regierung zeigte sich über den Vorfall äusserst empört, und obwohl China anbot die Beurteilung der Rechtmässigkeit der Beschlagnahme dem gemischten Zoll-Gerichtshof oder dem Admiral des englischen Eskaders in China, unterstützt vom Vice-König und dem japanischen Konsul des Ortes, zu unterwerfen, zwang Japan es mit der Drohung, sonst Gewalt gebrauchen zu wollen, zur Akzeptierung sehr erniedrigender Forderungen. Demzufolge mussten die verantwortlichen chinesischen Behörden nach Untersuchung bestraft werden, ein chinesisches Kriegsschiff gab nahe bei der Stelle, wo das japanische Schiff vor Anker lag und in Gegenwart des japanischen Konsuls 21 Salutschüsse ab als Entschuldigung und endlich wurden 53000 fr. für die Beschlagnahme der Waffen bezahlt und 31000 fr. als Schadenersatz für das Kapern des Schiffes. Hiergegen verpflichtete Japan sich, die Beförderung von Konterbande-Artikeln von seinen Untertanen zu vereiteln. Die heftige Entrüstung, welche in China darüber entstand, entlud sich wieder in einem Boykott. Diesmal fing die Bewegung in Canton an, zeigte aber dasselbe Bild wie ihre

Vorgängerin. Auch jetzt wieder waren die Folgen für den Gegner peinlich. Die japanische Regierung lenkte dann ein: der Organisation, welche in Canton den Boykott leitete, bot Japan 400.000 Dollars zur Erlangung der Aufhebung des Boykotts; der japanische Konsul zu Canton, welcher sich der Arbitrage widersetzt hatte, wurde zurückgerufen; in den bestehenden Eisenbahnschwierigkeiten zeigte Japan sich zu Konzessionen bereit und endlich sollten chinesische Revolutionäre, so erklärte die japanische Regierung, in Japan keine Zuflucht mehr finden.

Noch in demselben Jahre folgte man in der Türkei dem chinesischen Beispiel. Die Annexion Bosniens und Herzegowinas durch Oesterreich hatte in verschiedenen türkischen Kreisen heftige Aufregung hervorgerufen. Man konnte diese Tatsache nicht ohne Protest hinnehmen und fand in der Organisation eines Boykotts eine gute Gelegenheit, seine Wut zu zeigen. Auch hier wurde der Handelsverkehr mit dem Gegner gehemmt; Bootsarbeiter weigerten sich die oesterreichischen Schiffe zu lösen; Kontrakte zum Ankauf oesterreichischer Waren wurden vernichtet; in Läden, deren Besitzer Oesterreicher waren, wurde nicht mehr gekauft. Es geschah sogar, dass ein oesterreichisches Schiff in Konstantinopel nicht im Stande war seine Passagiere von Bord gehen zu lassen.

Das Ende war, dass Oesterreich der Pforte einen Betrag von 54 Millionen Frank bewilligte, als Schadenersatz für die Annexion.

Aus dem, was wir uns erlaubt haben über die in der Praxis angewandten Boykotts mitzuteilen, lässt sich

leicht erklären, dass der Gedanke, den Boykott als Zwangsmittel zur Sicherung der internationalen Rechtsordnung anzuwenden, in pazifistischen Kreisen Eingang gefunden hat.

An der allgemeinen Bedeutung der oben erwähnten Beispiele ist aber vieles auszusetzen.

China und die Türkei wendeten unter sehr günstigen Umständen den Boykott an. Sie exportieren grössenteils Rohstoffe, wofür sie Fabrikate in Tausch bekommen, und können für ihre Ausfuhrprodukte leichter Absatz finden, als ihre Gegner für die ihrigen.

So dann ist durchaus nicht der Beweis geliefert, dass auch bei einer ernsteren Meinungsverschiedenheit der Gegner ebenso zugegeben haben würde. Es wäre dann anzunehmen, dass er auf keinen Fall einen Krieg wünschte. Denn im Kriege werden ebenso gut alle Handelsbeziehungen abgebrochen. Und namentlich berechtigt Japans Vergangenheit nicht zur Annahme dieser Zumutung.

Dem steht aber gegenüber, dass es hier nur ein einziges Land war, welches ein anderes Land aussperrte, und der Boykott nur von Privatpersonen ausging.

Im allgemeinen berechtigen die gesammelten Erfahrungen zu der Auffassung, dass der Boykott bei allgemeiner Anwendung ein unfehlbares Mittel sein würde zur Sicherung der Weltordnung gegen einen eventuellen Störenfried.

Selbstverständlich musste dann gleichzeitig von der Obrigkeit ein Boykott organisiert und ausgeführt werden.

Theoretische Behandlung auf Kongressen und in Schriften.

In verschiedenen Friedenskongressen ist diese Frage zu Sprache gekommen und mehr oder weniger flüchtig behandelt worden.

Der Mailänder Friedenskongress (1906) empfahl der 2ten Friedenskonferenz in einem Antrag mit 81 gegen 48 Stimmen unter den Mitteln, welche die Ausführung des arbitralen Urteils sichern sollten: l'isolement économique de la nation récalcitrante, la prohibition des emprunts contractés à l'étranger, le cautionnement des puissances tierces, le dépôt volontaire de sommes d'argent ou de territoires appartenant aux nations en litige, l'exclusion temporaire ou définitive de l'Union des délégués de la nation ayant résisté à la sentence.

Die Auseinandersetzungen zeigen, dass der Widerstand von denjenigen ausging, welche von nichts andrem als von einer moralischen Sanktion wissen wollten. So weit sich verfolgen lässt, wurde die Frage nicht gründlich besprochen.

In der Juni-Nummer des Jahrganges 1911 von „La Paix par le Droit" veröffentlichte Herr Bollack, Präsident der Pariser Abteilung der französischen Organisation „La Paix par le Droit", einen Aufsatz über unser Thema, worin er die Einstellung eines allgemeinen internationalen Boykotts befürwortete. Er schreckte nicht zurück vor der äussersten Konsequenz und wollte, dass, gegebenen Falles, der fragliche Staat tatsächlich als nichtbestehend betrachtet, und aller Verkehr auch z. B. der zwischen den Diplomaten abgebrochen werden sollte, letzteres mittels Post und Telegraphie.

Sein Vorschlag kam auf dem französischen Friedenskongress vom 1911 zu Clermont-Ferrand zu Sprache. Auch hier wurde dasselbe Bedenken wie in Mailand angeführt, und zum Schlusse wurde der Vorschlag an eine Kommission zur weiteren Untersuchung verwiesen, während der Kongress gleichzeitig erklärte, dass man unter „Sanction effective" verstehen könnte „comme des plus importantes celles d'ordre économique, et parmi ces dernières, la conception d'une mise en interdit de toute nation rebelle à la justice".

Loi douanier von Bollack.

Auf dem Internationalen Friedenskongress zu Genf im Jahre 1912 erschien derselbe Verfasser mit einem bescheideneren aber auch ausführlicheren Plan. Er hatte eine „loi mondiale de Boycottage douanier", entworfen worin er vorschlug den Boykott aus einem speziellen Einfuhrverbot bestehen zu lassen, welches die anderen Ländern auf Güter erlassen sollten, welche aus dem boykottierten Lande ausgeführt würden. Anfangs beschränkt auf einen Betrag, dem Werte gleich, sollte das Recht allmählich erhöht werden, bis endlich der ganze ausländische Handel des betreffenden Landes lahmgelegt wäre.

Dieser Boykott sollte als Zwangmittel dienen falls ein Staat sich weigerte, *a*) sich einem arbitralen Urteil zu unterwerfen, *b*) wenn dazu aufgefordert, vor den Internationalen Gerichtshof zu erscheinen.

Er würde automatisch einsetzen 48 Stunden nach der offiziellen Erklärung des Staates, gegen welchen das Unrecht begangen würde. Diese Erklärung dürfte abgegeben werden nachdem offiziell die Ausführung eines arbitralen Urteils verweigert würde, oder wenn

6 Monate nach der Aussprache dieselbe noch nicht zur Ausführung gelangt wäre, oder endlich, wenn zwar Ausführung begonnen hätte, diese aber nachträglich von neuem verletzt würde.

Beträfe es eine Weigerung vor dem Arbitrage-Hof zu erscheinen, so müsste erstens eine offizielle Weigerung veröffentlicht oder ein Monat nach dem Aufruf verstrichen sein, ohne dass eine Antwort eingegangen wäre.

Der Boykott würde gleichfalls automatisch aufgehoben sein, 48 Stunden nachdem der widerspenstige Staat offiziell erklärt habe, seinen Widerstand fahren lassen zu wollen.

Der Verfasser der Vorschlages erfuhr heftige Anfechtung, welche nun auch die technische Seite berührte, und man kam überein, die Angelegenheit kommissioral zu machen. Auf dem darauf folgenden Kongress im Jahre 1913 im Haag wurde ein Rapport von Professor André de Madray eingereicht, worin dieser den Plan Bollack aus verschiedenen Gründen angriff, doch kam es nicht zu einer Behandlung des Planes.

Ein anderer scharfumgrenzter Plan wurde publiziert von L. S. Woolf in "the New Statesman" vom 17. Juli 1915.

Namentlich in Amerika scheint in der letzten Zeit die Idee eines allgemeinen Boykotts Beifall zu finden. Auf dem Lake Mohonk Kongresse 1915 wurde von verschiedenen Seiten die Idee mit offenbarer Einstimmung des Kongresses empfohlen. Von besonders grosser Bedeutung aber ist es, dass im Jahre 1915 bei einem Referendum 556 amerikanische Handelskammer

sich für die Anwendung ökonomischer Massnahmen als Mittel zur Handhabung der internatioualen Rechtsordnung erklärt haben, indem nur 157 der entgegengesetzten Meinung waren.

Anschauungen, in welcher Weise der ökonomische Boykott angewendet werden muss.

Nach unserer Meinung musste das Mittel aus einer Hemmung des ganzen Handelsverkehrs des fraglichen Landes bestehen. Vereitelte man ausschliesslich seine Ausfuhr in andere Länder, so wäre zu befürchten, dass die Wirkung nicht endgültig wäre. Bleibt somit doch noch die Gelegenheit sich die notwendigen Waren zu verschaffen; das Widerstandsvermögen wird nicht sofort und vollständig getroffen.

Die Gefahr besteht, dass die Ausführung erlahmt und somit verhängnisvoll für die Einrichtung selbst wird, deren Kraft allmählich abnehmen wird.

Welches Interesse würde dagegensprechen, dass man, wenn man die eine Hälfte des Verkehrs lahmlegte, dieses auch auf die andere Hälfte ausdehnte?

Weiter brauchte man dann aber auch nicht zu gehen. Und das „Toterklären" wie Bollack es vorschlug, ist ein für allemal zu verwerfen, weil es praktisch unausführbar, und obendrein zur Erreichung des gestellten Zieles nicht notwendig ist.

Die Fälle in denen die Anwendung erwünscht ist.

Seiner Art nach dürfte das Mittel weiter nur in sehr ernsten Fällen angewandt werden. Nun gehört hierzu zweifelsohne der Fall, dass ein Staat sich weigert eine Uneinigkeit mit einem anderen Staat einem Schiedsrichter zu unterwerfen und sich selbst in einem Kriege Recht zu verschaffen sucht. Hier gibt es dann eine mutwillige Verletzung der internationalen Rechtsordnung festzustellen und das Interesse der ganzen

Gemeinschaft fordert, mit aller Kraft den Friedenstörer zur Vernunft zu bringen. Bleibt es aber nur bei einer Weigerung, vor dem arbitralen Richter zu erscheinen, dann könnte dieser auch trotz der Abwesenheit einer der Parteien sein Urteil fällen. Die Möglichkeit ist nicht ausgeschlossen, dass die nicht vor Gericht erscheinende Partei sich doch dem Ausspruch unterwirft, auch wenn dieser zu ihrem Nachteil ist. Ein zweiter, im allgemeinen ebenfalls sehr ernster Fall entsteht, wenn eine der beiden Parteien erklärt, sich an einem arbitralen Ausspruch nicht kehren zu wollen. Nicht jeder arbitrale Ausspruch ist jedoch von solcher Bedeutung, und es können Zweifel entstehen über die Bejahung der Frage, ob dann wohl immer das Zwangsmittel angewandt werden muss. Umso grössere Vorsicht ist hier geboten, weil das Mittel auch von denjenigen, welche es anwenden, grosse Opfer fordert, und also die Ueberzeugung, dass es sich um eine äusserst wichtige Angelegenheit handelt, bei den Beteiligten wohl von grösster Notwendigkeit sein muss, damit man auf ihre Anwesenheit rechnen kann. Schon aus diesem Grunde wäre nicht zu wünschen, dass fortwährend mit diesem Mittel gedroht wurde.

Es könnte deshalb dem Richter überlassen werden, selbst in seinem Ausspruch zu bestimmen, in wiefern der Boykott bei Verweigerung der Befolgung des Urteils auszusprechen wäre.

Man kann sich eine derartige Verpflichtung, wie sie das Urteil auferlegt, wohl vorstellen, aber zugleich die Schwierigkeit der Feststellung, in wiefern von Weigerung wirklich die Rede sein kann, bleibt bestehen. So

könnte z. B. der betreffende Staat den Schein erwecken, als ob er sich dem Urteil fügte und daran mitarbeitete, ohne dies in Wirklichkeit zu tun, während er der Ausführung allerlei Schwierigkeiten in den Weg legt.

Es wäre hierfür vielleicht eine Lösung zu finden durch die Bestimmung, dass der Staat, welcher bei der Ausführung interessiert ist, in diesem Falle eine Klage bei dem Richter einreichen darf, der das Urteil gefällt hat, und dieser nun die Befugniss erhält, die Verpflichtungen genauer zu bestimmen, sodass eine doppelsinnige Haltung nicht länger möglich ist.

Wer die Anwendung zu befehlen hat.

Die Frage, wer einen internationalen Boykott zu verordenen hat, ist hiermit schon teilweise beantwortet.

Automatisch könnte indessen der Boykott in Kraft treten, wenn ein Staat den Krieg einem Scheidsgericht vorzieht, und dann am Tage der Kriegserklärung. Uebrigens sollte der schiedsgerichtliche Hof, sobald dieser erst wirklich permanent gemacht worden ist, das Recht besitzen zu beurteilen, ob eine Uneinigkeit derartig ist, dass die Weigerung, sie dem internationalen Richter zu unterwerfen, die Anwendung des Boykottes rechtfertigt. Immer wenn eine verpflichtete Arbitration zwischen den Staaten besteht.

Nun muss die Frage beantwortet werden:

Bedenken gegen die Verordnung. Das Völkerrecht entwickelt sich in einer anderen Richtung.

Ist es wünschenswert oder nicht, ein Mittel wie das obengeschilderte in das Völkerrecht aufzunehmen?

Schwierigkeiten sind vorhanden, welche, obwohl ungleich an Bedeutung, doch die sorgfältigste Ueberlegung erfordern.

Zuerst wird hier als Bedenken geäussert, dass das

Mittel nicht der heutigen Entwicklung des Völkerrechts, namentlich nicht der des Kriegsrechts entspricht. Nach herrschender Meinung wird der moderne Krieg von Staat gegen Staat geführt und nicht von individuellen Bürgern untereinander. Es sind die Organe der Staaten, die einander bekämpfen. Dieser Auffassung gemäss wurde die Seeräuberei abgeschafft, der Privat-Besitz zu Lande während des Krieges als unverletzbar erklärt, und für dasselbe Recht zur See geeifert.

Und nicht zu Unrecht bezeichnet man diese Entwicklung als eine, welche von Milderung der Sitten zeugt. Der Boykott, welche Privatpersonen unmittelbar in den Krieg hineinzieht, wäre dann ein Schritt rückwärts.

Es muss aber bemerkt werden, dass diese Entwicklung bei weitem nicht vollkommen ist. Namentlich wird der Seekrieg mit nicht geringerem Eifer gegen private Kauffahrteischiffe als gegen feindliche Kriegsschiffe geführt, im jetzigen Kriege mehr als je zuvor. Das Recht, Handelsschiffe zu nehmen, und die Blockade zu verhängen, Bestimmungen, welche genau besehen demselben Gedanken entsprungen sind wie der Boykott, dürften im Laufe der Zeit genauen Vorschriften unterworfen sein. Schwächung der Bedeutung dieses Bedenkens zeigen sie keineswegs.

Gewiss, bei dem Kriege zu Lande ist es etwas Anderes. Aber mit gutem Grund kann die in anderer Richtung sich bewegende Entwicklung der Auffassungen über den Landkrieg mit der Behauptung verteidigt werden, dass die Notwendigkeit des Krieges das Beibehalten der früheren Gewohnheiten hier nicht mehr

verlangte und dadurch die Anerkennung anderer Auffassungen möglich wurde.

Umgekehrt kann auf dieselbe Notwendigkeit des Krieges hingewiesen werden um zu erklären, weshalb im Seekriege nicht ausschliesslich danach gestrebt wird, mit den Organen des feindlichen Staates abzurechnen. Und es bleibt doch immer die Notwendigkeit des Krieges in letzter Instanz, welche hierüber zu entscheiden hat.

Die Schwierigkeit wäre gewiss von viel grösserer Bedeutung, wenn man den Boykott im Auge hat, wie er bis jetzt angewandt wurde, als die Initiative von Privatpersonen ausging und er von ihnen geleitet wurde. Wenn jedoch eine Regierung die Aussperrung verordnet, bleibt es eine Handlung der Regierung. Auch bleibt es die Regierung, welche ihn anwendet; anders als bei der früheren Seeräuberei, wozu auch wohl eine Regierung den Auftrag gab, die aber von Privatleuten ausgeführt wurde.

Die Massnahme kommt auch nicht in Konflikt mit der im Laufe der Zeit erworbenen Erkenntnis der Unverletztbarkeit des Privat-Besitzes, sei es auch nur für den Landkrieg.

Sie verhindert den Handel mit diesem Besitz: nichts weniger, aber auch nichts mehr. Wohl hat sie Schaden an Privatinteressen unmittelbar zur Folge, und dadurch indirekt Schaden am feindlichen Staat, anstatt umgekehrt. Aber auch wenn letzteres geschieht, bleibt sich das Ergebnis gleich, insofern, dass beide Schaden erleiden. Und wenn Prof. Dumas auf dem Friedenskongress von 1912 zu Genf (Bulletin Seite 59) erklärt: man habe seit Jahrhunderten erstrebt, und im 19ten Jahrhundert als richtig erkannt, dass nämlich das Individi-

um den Folgen der Handlungen des Staates entzogen werden müsste, dann übertreibt er entsetzlich. Zum Schlusse sind es immer die Einzelwesen, welche zu leiden haben, besonders in finanzieller Hinsicht, denn was ist z. B. die einem besiegten Staate auferlegte Kriegssteuer im Grunde anderes als eine Steuer auf die Einwohner?

Obendrein aber deutet auch der jetzige Krieg — der Kampf zur See bleibt dahingestellt — auf Massnahmen zu demselben Zweck. Das Verbot, mit dem Feinde Handel zu treiben, das Ausfertigen von Moratorien, das Entziehen der den feindlichen Untertanen verliehenen Bewilligungen, sind alles Massnahmen gleichen Charakters.

Man könnte auch noch auf die geführten Tarif-Kriege hinweisen, wobei auch Zwangsmittel über Privatpersonen hinweg den feindlichen Staat zum Nachgeben bringen mussten. Dass also das Mittel, anstatt die Entwicklung des Völkerrechts zu fördern, sie *aus diesem Grunde* verzögern würde, darf mit Recht angefochten werden.

Und wenn keine anderen Schwierigkeiten sich geltend mächten, dürfte man bestimmt die Einführung des Mittels befürworten.

Eine andere Beschwerde ist, dass das Mittel nicht ausschliesslich die trifft, welche es treffen soll. Es ist ein zweischneidiges Schwert, und verwundet nicht nur den Gegner, sondern auch den, der es führt. Leidet doch der Importeur so gut wie der ausländische Verkäufer, und umgekehrt auch der Exporteur wie der ausländische Käufer.

Auch die Länder, welche das Mittel anwenden, erleiden Schaden.

Man soll nicht übertreiben. Die Vorstellung, als ob der Boykott unüberwindliche Schwierigkeiten mit sich

bringen würde für die Länder, welche sich an dem Boykott beteiligen, wird äusserst selten mit den Tatsachen übereinstimmen. Man hat wohl behauptet, dass ein Industriestaat, nicht aber ein Land, welches Rohstoffe liefert, boykottieren kann, und wies dann z. B. darauf hin, dass England, wenn es seine Getreide und Fleischlieferanten aussperren wollte, vor Hunger umkommen würde (Man sehe: „Le Boycottage et le droit international" von Laferrière, Revue gén. de droit intern. public. 1910. Seite 314). Schon an sich weniger wahr, verliert diese Vorstellung beinahe ihre ganze Bedeutung, wenn man bedenkt, dass die Aussperrung international ausgeführt werden würde, und die Länder sich untereinander unterstützen würden. Es wäre dann leicht, die Rohstoffe von woanders her zu beschaffen. Nur wenn das boykottierte Land tatsächlich ein nahezu vollkommenes Monopol besässze, würde die Schwierigkeit sich sehr stark fühlbar machen.

Inzwischen wird niemand verneinen, dass den boykottierten Staaten grosser Nachteil zugefügt werden kann; bei In- und Exporteuren anfangend wird dieser Schaden sich ausdehnen bis auf die Grosshändler, auf den Industrie, auf den Kleinhandel, und endlich auch auf den Konsumenten.

Dazu kommt, dass der Schaden sehr ungleichgetragen werden wird. Nicht nur von der eigenen Bevölkerung, sondern auch von den verschiedenen Staaten. Der Handel des ausgesperrten Landes mit der Aussenwelt ist verschieden. Mit dem einen Staat treibt es viel, mit dem anderen wenig, mit dem dritten gar keinen Handel.

Um ein Beispiel zu nennen: Durch eine Aussperrung

Deutschlands würde Holland, dessen Ausfuhrhandel zu gut 50% nach Deutschland gerichtet ist, viel schwerer zu leiden haben, als z. B. Spanien, welches nur wenig nach Deutschland exportiert.

Es müsste dann eine Internationale Kommission eingesetzt werden, welche den Unterschied an Schaden zwischen den verschiedenen Ländern auf die boykottierenden Staaten verteilte, aber mit wie grossen Schwierigkeiten würde diese dann zu kämpfen haben. Wie könnte sie denn im allgemeinen den Schaden berechnen; was würden die einzelnen Kaufleute beanspruchen?

Und ohne Schadenersatz würde das Mittel, welches doch schon beim Volke wenig beliebt ist, weil es das Vermögen unmittelbar angreift, bei einer langwährigen Anwendung durchaus impopulär werden, und zum Schlusse würde man es mehr oder weniger zur Seite schieben.

Und nur wenn die Aussperrung kurze Zeit dauerte, wäre der Mangel an Schadenersatz vielleicht zu ertragen. Dies kann aber niemand voraussagen, und obendrein, wäre kein Schadenersatz in Aussicht gestellt, so würde das Interesse des boykottierten Staates zu möglichst langem Widerstand reizen, um auf diese Weise die Unzufriedenheit seiner Gegner zu erregen, und dadurch Verletzung des Boykotts zu erreichen.

Dass dieses Mittel naturgemäss bei den Beteiligten unbeliebt ist, besonders wenn nicht das eigene Land an der Uneinigkeit beteiligt ist, braucht nicht erwähnt zu werden.

Man darf nicht vergessen, dass in den Fällen von Aussperrung, welche wir aus der Erfahrung kennen,

eine allgemein empfundene, nationale Abneigung gegen den Fremden bestand, und dass diese die oft beträchtlichen Opfer an Geld ertragen liess, während sich dessen ungeachtet noch ein ordentlicher Teil des Handels behauptete.

So giebt Calwer in seinem Werke „Jahrbuch Weltwirtschaft (wirtschaftjahre 1907 u. 1908)" folgende Zahlen für die Handelsbeziehungen zwischen China und Amerika über 1903 bis incl. 1908, welche diese Tatsache deutlich beweisen.

Einfuhr aus Amerika nach China

1903: 25,871,000 H.T.
1904: 29.181.000
1905: 76.917.000 (am 10ten Mai 1905 wurde zum Boykot entschieden).
1906: 44.436.000
1907: 36.904.000
1908: (fehlt)

Ausfuhr aus China nach Amerika:

1903: 19.528.000 H.T.
1904: 27.088.000
1905: 27.031.000
1906: 25.671.000
1907: 26.598.000
1908: 23.824.000

Das Mittel schädigt die Entwicklung des internationalen Tauschhandels.

Eine dritte Schwierigkeit allgemeiner Art besteht darin, dass die Annahme des Mittels möglicherweise einen schlechten Einfluss auf die Entwicklung einer friedlichen internationalen Gemeinschaft ausüben könnte.

Zweifelsohne erhöht ein freier internationaler

Tauschhandel die Solidarität der Völker, während protektionistische Massnahmen Gegensätze und Reibungen erzeugen, welche die Annäherung zwischen den Völkern erschweren.

Die Möglichkeit ist nicht ausgeschlossen, dass die Einrichtung des internationalen Boykotts in der zuletzt genannten Richtung Einfluss ausüben wird, und also das Band, welches die Völker verbindet, erschlaffen wird, anstatt sich zu verstärken.

Aus Furcht den Folgen der Aussperrung ausgesetzt zu sein, würde sich doch ein Staat, welcher zu seiner Zeit seinen Vorteil in der Führung eines Krieges sähe, vorher so viel wie irgend möglich gegen den Boykott rüsten, und zu diesem Zweck einerseits grosse Vorräte aus dem Ausland aufstapeln, anderseits auch sich durch hohe Tarife möglichst unabhängig vom Ausland machen. Und dieses würde gleichzeitig die Bedeutung des Boykotts an sich bedeutend schwächen, da die Dauer der Anwendung durch Erhöhung des Widerstandsvermögens bedeutend verlängert werden müsste. Und es ist fraglich, ob der Boykott von den verschiedenen Völkern, welche ja selbst bei der Anwendung erheblich leiden, mit genügender Kraft fortgesetzt werden würde. Besonders müssen diejenigen, welche von den ökonomischen Faktoren für die Zukunft die meiste Hilfe zur Bezwingung des Krieges erwarten, sich von der hier gegebenen Schwierigkeit gründlich Rechenschaft geben.

Es könnte jedoch bewirkt werden, dass die internationale Verteilung der Arbeit als weiterschreitender Entwicklungsprozess der Güterproduktion gegenüber in

Zukunft von wachsender Bedeutung sein wird. Hier hingegen kann betont werden, dass die Staaten augenblicklich über ansehnliche Kräfte verfügen, welche diesen Prozess in hohem Masse erschweren, namentlich durch ein System von Einfuhrzöllen. Und der jetzige Krieg ist gewiss nicht dazu geeignet, Vertrauen zu einer baldigen Beseitigung dieser Kräfte zu erwecken.

Die chauvinistische Neigung, welche schon vor Ausbruch des Krieges einen sehr gefährlichen Einfluss ausübte, und jetzt stark erregt wird, ist höchst bedenklich für die Erhaltung eines zukünftigen Friedenszustandes. Das Bestreben, sich von der internationalen Gemeinschaft unabhängig zu machen, arbeitet einer Politik der Versöhnung und des Zusammenwirkens entgegen und veranlasst überall leicht Konflikte, besonders auf ökonomischem Gebiet.

Und die Erwartung, dass die Einrichtung des Boykotts zur Kräftigung dieses Strebens beitragen würde, ist nur zu sehr berechtigt.

Die beiden letzten Schwierigkeiten sind es, welche den Unterzeichneten derartig wichtig vorkommen, dass es nach ihrem Urteil nicht wünschenswert wäre, die Organisation eines internationalen Boykotts als Zwangsmittel zur Sicherung des Völkerrechts zur Hand zu nehmen.

Beschränkte Anwendung.

Wird nun das Mittel des Boykotts nicht als brauchbar angesehen, weil es zur gerechten Anwendung nicht geeignet ist, und zur Verschärfung der ökonomischen Gegensätze führen kann, so ergibt sich hieraus noch nicht, dass der Gedanke, der dem Mittel unterliegt, an

sich zu verschmähen ist, und also jede, auch teilweise Hemmung allen Handels abgeraten werden muss. Die Geschichte liefert hierfür einen Leitfaden.

Seit Jahrhunderten pflegen die Kriegführenden so zu befürchten, dass bestimmte Güter, welche der feindlichen Streitmacht mehr oder weniger unmittelbar nützen, dem Gegner geliefert werden, dass die Zufuhr allgemein verboten wurde, auch wenn sie aus neutralen Staaten kam. Die Neutralen haben sich stets hierin gefügt, da sie das Recht zu einem solchen Verbot auch für sich selbst verlangten, wenn sie einen Krieg anfingen. Dieses lässt sich daraus erklären, dass man allgemein von der Zweckmässigkeit des Verbotes überzeugt war.

Verbot für Ausfuhr von Konterbande-Gegenständen.

Der Gedanke nun, auf dieses System weiter zu bauen und den Boykott auf diese sog. Konterbande-Gegenstände zu beschränken, erscheint annehmbar. Wohl stände die Bedeutung der Abbrechung dieser Einfuhr weit zurück hinter der des Alles umfassenden Boykotts, welcher oben besprochen worden ist, es darf aber erwartet werden, dass sie einen gewissen Einfluss haben würde. Gerade in diesem Kriege zeigt sich, von wie grosser Bedeutung die Zufuhr von Waffen, Munition und anderem Kriegsmaterial aus den neutralen Ländern für die Kriegsführenden ist.

Würde auch das allgemeine Widerstandsvermögen des Staates, welcher den Krieg wünschte, auf diese Weise vielleicht wenig geschwächt, so wird dieses mit der Kraft seiner Wehrmacht der Fall sein, welche dann ganz auf die nationalen Hilfsmitteln angewiesen ist.

Auch hier werden viele Schwierigkeiten zu überwin-

den sein, bis eine internationale Regelung zu Stande gekommen ist.

Zuerst muss angegeben werden, bis wie weit sich das Verbot erstrecken wird. Bekanntlich herrschte immer grosse Meinungsverschiedenheit über die Frage, was unter Konterbande zu verstehen ist.

Von der beschränkten Auffassung, dass Konterbande nur Waffen, Munition und dergleichen Kriegsmaterial sei, kam man allmählich zu einer sehr viel umfassenden Umschreibung, die sogar soweit geht, dass nahezu alle wichtigen Handelsartikel als Konterbande beschlagnahmt werden können.

Letzteres verdient nicht nachgeahmt zu werden, da alle Schwierigkeiten, die gegen den allgemeinen Boykott angeführt werden können, auch hier gelten würden.

Um die praktische Anwendbarkeit so viel wie möglich zu sichern, müsste die Anzahl der Konterbande-Artikel sehr beschränkt werden. Man könnte sich an einer international zusammengestellten Liste von Sachen genügen lassen, welche, sei es als End-Erzeugnis, sei es als fertige Stücke von Fabrikanten, sofort von den Streitkräften zu verwenden sind. Und man müsste dazu auch das Geld rechnen, weil dieses in seiner Eigenschaft als universales Tauschmittel für die streithsäften einem aus jewordenslut grossen Wert hat.

Anwendung ausschliesslich gedacht in der

An die Anwendung dieses Verbotes, wie an die des alles umfassenden Boykotts, dürfte nur gedacht werden bei Verwirklichung der Forderungen des Mindest-Programms wie dieses von der Zentralorganisation

für einen dauernden Frieden entworfen worden ist. Es müsste also gegen den Staat gerichtet werden, der absichtlich die internationale Rechtsordnung verletzt hat, um sich gewaltmässig selbst Recht zu verschaffen.

Rechtsordnung des Mindest-Programms.

Der Staat also, der den Krieg erklärte, müsste von der Zufuhr der Konterbande-Artikel ausgeschlossen sein, nicht aber der Staat, dem der Krieg aufgezwungen wurde.

Letzterer wäre ja auch kein Kriegführender, wie wir sie aus unserer Zeit kennen, sondern nur derjenige, welcher sich gegen einen ungerechten Angriff verteidigt.

Hiermit hat der jetzige Streit über Munitions-Ausfuhr nichts zu tun.

Der in dieser Zeit geführte Streit, in wie fern ein neutrales Land einem Kriegführenden Munition und derartige Sachen liefern darf, hat hiermit nichts zu tun. Wird doch diese Lieferung angefochten aus dem Grunde, dass sie im Widerspruch mit dem Wesen der Neutralität sei, welche absolute Unparteilichkeit allen Kriegführenden gegenüber vorschreibe. Und es bedarf keiner Erwähnung, dass in der Organisation, wie sie im Mindest-Programm entworfen wird, von Neutralität eben so wenig die Rede ist, wie von kriegführenden Parteien, die von den aussenstehenden Ländern gleich behandelt werden müssen.

Es wird dann nur die Rede sein von einem Ruhestörer, dessen Auftreten widerrechtlich ist und dem sich alle anderen Staaten widersetzen, sei es auch auf verschiedene Art, z. B. der regelrecht Angegriffene mittels militärischer Gewalt, die Uebrigen mit anderen Mitteln, welche einen mehr oder weniger ausgesprochenen Charakter des Zwanges zeigen. Das Verbot wäre aber nur dann gerechtfertigt, wenn der Staat, wel-

cher sich nicht an die internationale Rechtsordnung kehrte, den Krieg wollte. Vollkommen machtlos wäre es, wenn solch ein Staat eine strict passive Haltung annähme, und z. B. sich weigerte sich einem Urteil des Schiedsgerichts zu seinem Nachteile zu unterwerfen. Es wäre solch einem Staat ganz und gar gleichgültig, wenn die Zufuhr von Kriegsmaterial aus dem Ausland gehemmt würde.

Schwierigkeiten.

Selbstverständlich können gegen diese ökonomische Sanktion in geschwächter Form auch verschiedene Schwierigkeiten angeführt werden.

Zunächst ist die Frage aufzuwerfen, ob hier nicht dieselben Schwierigkeiten gelten wie beim allgemeinen ökonomischen Boykott. Im Prinzip ist dieses gewiss der Fall, doch fehlt ihnen hier ihr überwiegender Charakter. Hier wird nicht der ganze Handel angegriffen, doch sind es nur einzelne Gruppen von Industriellen, denen es möglich war, im voraus mit der Ausfertigung eines Ausfuhrverbotes zu rechnen, was natürlich nicht für den ganzen Exporthandel zu verlangen ist. Den Schaden, den sie eventuell durch das Ausfuhrverbot erleiden, haben sie denn auch selbst zu tragen, er ist so zu sagen die Folge eines Betriebs- Risikos. Und da nur ein ziemlich kleiner Kreis den Schaden zu tragen hat, wird auch das Gefühl des Unrechts, so weit dieses die Untertanen des einen Landes, und nicht die des anderen trifft, viel weniger verbreitet werden, und wird das Mittel im allgemeinen beim Volke lange nicht so unbeliebt sein.

Man könnte weiter fragen, ob es bei der unvollständigen Wirkung des Mittels, und dem Umstand, dass seine Anwendung nur dann möglich sei, wenn ein Staat einen Krieg anfängt, wohl der Mühe wert ist, dieses als

internationale ökonomische Sanktion zu organisieren.

Die Unterzeichneten sind der Meinung, dass dieses ganz bestimmt der Fall ist: man stelle sich doch vor, dass ein Staat einen unerlaubten Krieg anfinge, und das dazu notwendige Material aus andren Staaten zur Anfüllung beziehen könnte.

Wie sonderbar wäre es dann doch, dass die anderen Staaten, während sie sich zur Handhabung der internationalen Rechtsordnung verpflichteten, und damit jede Tat, die dagegen verstösst, moralisch verurteilt haben, nun wohl damit einverstanden waren, dass ihre Untertänen die Ausführung dieser Tat unterstützten. Es ist gerade, als wolle man Diebstahl verurteilen, wohl aber dem Diebe zu Einbrecher-Werkzeugen verhelfen. Solch eine Haltung wäre wahrhaft unmoralisch. Auch wenn die anderen Staaten nicht geradewegs eingreifen würden, ist die geringste Forderung doch, dass sie durch Taten beweisen, die Handlungen der Kriegführenden mit nichts unterstützen zu wollen.

So verlangt schon die Handhabung der verstandesmässigen Autorität der internationalen Rechtsordnung, dass ein Ausfuhrverbot für Konterbande-Artikel ausgefertigt wird.

Es gibt noch eine andere Schwierigkeit, die in dem hier Niedergeschriebenen seine Beantwortung findet. Wie auch Präsident Wilson bemerkte, besteht die Möglichkeit, dass die verschiedenen Staaten bei der Ausfertigung einer Verbot-Bestimmung, wie sie hier gemeint wird, danach streben sich soviel wie möglich eine nationale Waffenindustrie zu schaffen, damit das Verbot volkommen machtlos würde. Dieses ist

sehr gut möglich. Aber auch dieses wiegt nicht auf gegen die Notwendigkeit, die Moralität im internationalen Leben zu stärken.

Das Für und Wider auf diese Weise in Erwägung ziehend, wiederholen die Unterzeichneten, dass ihrer Meinung nach, in jeder Hinsicht Veranlassung zur internationalen Regelung der Massnahme besteht, — welche die Ausfuhr von Konterbande-Artikelen verbieten nach einem Staate, der einen Krieg anfängt anstatt sich der internationalen Rechtsordnung zu unterwerfen.

Literatur:

Bulletin officiel du XVme congrès universel de la paix, Milan 1906, Seite 80, 85, 86.

Bulletin officiel du XIXme congrès universal de la paix, Genève 1912, Seite 29—39.

Bulletin officiel du XXme congrès de la paix, La Haye 1913, Seite 271—278.

Compte rendu de la XVIIIe. Conférence de l'Union interparlementaire tenue à la Haye 1913, Seite 111—1119; 244—2529.

Report of the Twenty-first Annual Lake Mohonk. Conference on International Arbitration 1915. Seite 46—49, 72, 134.

Léon Bollack: 1912. Le Boycottage, instrument de justice internationale, dans la Paix par le Droit, Annuaire 1911, Seite 263—277.

Léon Bollack: La loi mondiale de Boycottage douanier Pairs.

La Ferrière: Le Boycott et le droit international. Revue gén. de droit international, publié 1910. Seite 288—326.

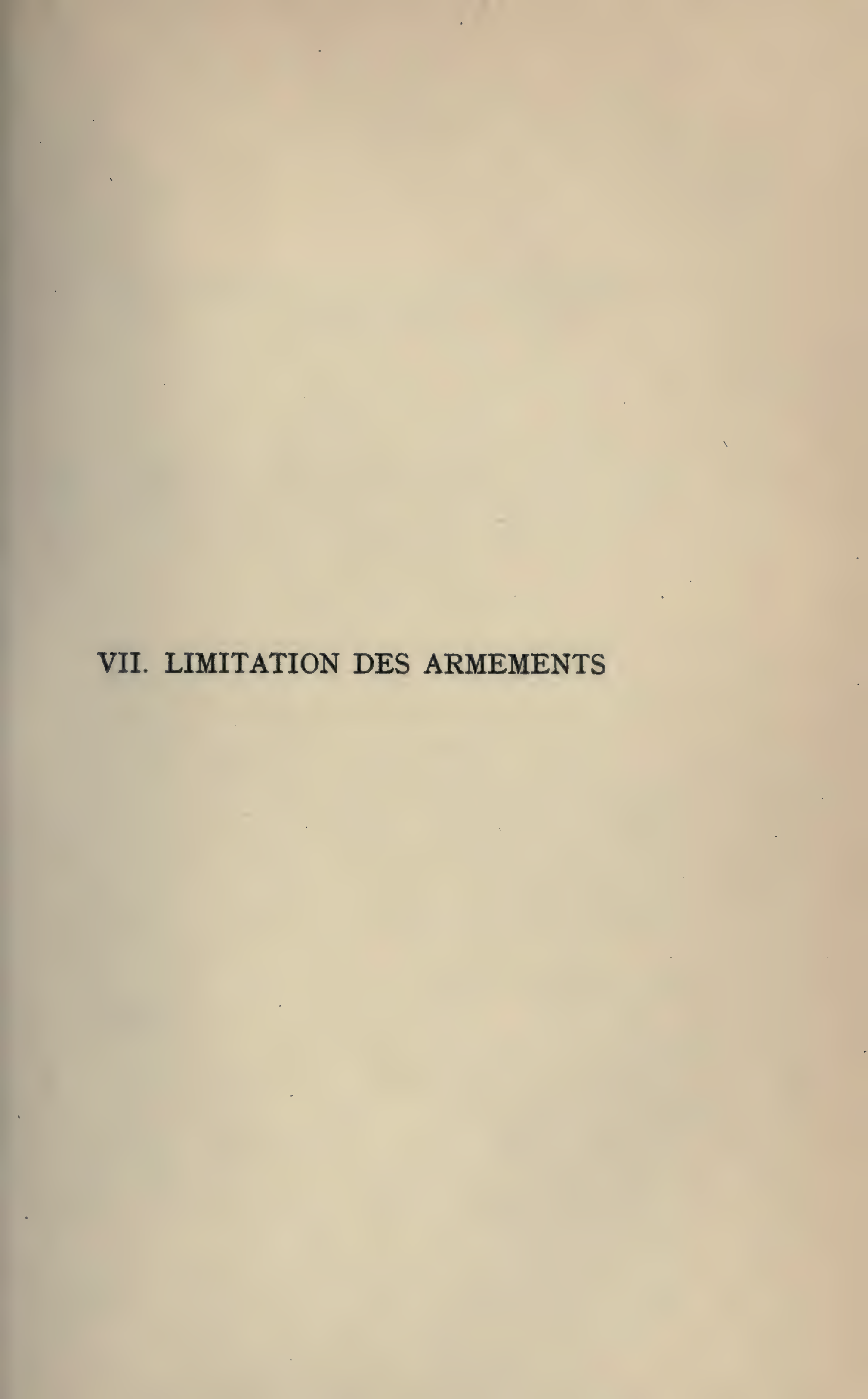
René Pinok: Une forme nouvelle des luttes internationales du Ier Mai. Seite 199—128.

St. P. Séferiadés: Réflexions sur le boycottage en droit international. Paris: Arthur Rousseau Editeur 1915.

George W. Nasmyth: Towards World Government. Reprinted from the Survey. Nov. 20. 1915. Seite 6, 7.

Herbert J. Houston: Peace through economic Pressure. The World Const., Aug. 1915, Seite 33—37.

Chambers of Commerce of the United States of America: Referendum no. 11 on the report of the special Committee on Economic Results of the War and American Business. National Headquarters: Rijs. Building, Washington, D. C. Nov. 15. 1918.



VII. LIMITATION DES ARMEMENTS

LIMITATION OF ARMAMENTS BY INTERNATIONAL AGREEMENT

BY

THE DUTCH COMMISSION

composed of His Exc. General W. A. T. DE MEESTER (President), Dr. J. ANKERMAN, Mrs. Dr. C. C. BAKKER—VAN BOSSE, General P. P. C. COLLETTE, F. W. N. HUGENHOLTZ, M. P., Dr. B. DE JONG VAN BEEK EN DONK, Dr. H. J. DE LANGE, N. J. J. VAN RIJN VAN ALKEMADE, A. S. TALMA, Dr. H. J. TASMAN, Dr. G. W. VAN VIERSSEN TRIP, H. VAN DER MANDERE (Secretary).

In the first place the committee has examined the causes which have led to the existing enormous armaments, for not until the causes are realised will it be possible to find a way to stop them.

The committee has come to the conclusion that the principal cause of the steady increase in armaments has been the system of armed imperialism. This has brought about a mutual distrust between the governments, which distrust has pressed heavily upon Europe for years.

Other influences have also been at work such as nationalism in its different forms.

Consequently a complete and lasting disarmament will not be possible until the existing system of armed imperialism shall have given way to one of peaceable expansion, when all nations will be able to develop in peace, when their interests will be safeguarded and

their differences settled otherwise than by the force of arms.

As this new policy develops itself, the reduction of armaments will follow automatically.

But the present war has caused so much suffering, it has so far exhausted the finances of the belligerents as well as of the neutrals, that it is the possibility of a recurrence of such a struggle, which makes it a duty to promote a better international organisation.

This favourable international relation however can develop only gradually ,so that it will only lead to disarmament after a long time.

Already now efforts should be made to reduce armaments, independent from the attempts at promoting better relations between the different nations.

The state of being prepared for war and consequently the enormous armaments have been among the causes, leading to the present war, for though the size of armies and fleets and their readiness for war may have lessened the danger of war because of the difficulty to check the mobilisation once it was ordered and because of the enormous expenses of a mobilisation and a war, yet the Committee believes that the mobilisation of the different armies has hastened the outbreak of this war, becoming impossible to continue further negotiations.

In any case it is clear that those enormous armaments have not been able to prevent the war; army and fleet do not constitute an insurance premium for peace.

Besides the steady increase of the cost of armaments has practically reached its zenith, so that it has become

necessary to act. When we consider the enormous expenditure of the belligerents, even before the war [1]), we can safely predict, that if the race should begin again after this war, when the nations are already exhausted, then a financial collapse becomes inevitable.

Lastly one should not forget that the increase of armaments which was originally a consequence of the economical rivalry, forms a source of distrust for his neighbour, who seeks salvation in a similar increase. In this way the gigantic armies are no longer guarantee of peace, they have become a menace to peace. An international pledge to check this increase for some time will strengthen mutual confidence and remove an important cause of irritation. Greater confidence between nations will lead to a better understanding.

The Committee is convinced that, decrease of armaments being desirable, the nations will attain it, if only they are animated by the serious wish to do so. It is true that former proposals to reduce armaments have so far been unsuccessful, but the present war will operate a great change in the mentality of nations.

At the coming peace-negotiations people will see with other eyes than formerly; the souls of the nations will have changed; objections made before the war will be overruled by the calamities caused by

---

[1]) Acording to Sir Edward Fry the annual cost of the Christian peace of the civilised world would have increased by 1725 million francs between 1898 and 1906. (De Louter: Het stellig Volkenrecht, volume II p. 110) That this increase has continued after 1906, is proved by figures from the Almanach de Gotha 1910—1914, which show that the increase in those four years for the 6 great Powers of Europe amounted to nearly 2600 million francs.

modern war. Then, when the excitement of war is over and the misery and grief caused by it are plainly visible, the nations will realize with horror what has happened. Then they will be able to survey the destruction of human life and of capital, which has taken place. Milliards of pounds will be required to alleviate the public misery, to provide relief and pensions to the wounded to promote trade and industry. Then a strong impulse will be felt towards a first step in the direction of reduction of armaments and war-expenses.

That moment should be seized to accomplish what so far seemed unattainable. When really the will of the people demands a reduction of armaments, the governments will have to listen to that will at the peace-negotiations.

It will not be possible to discuss this point extensively then; therefore the Committee has devised a simple way of settling that difficulty: the belligerents shall not alter in their favour the existing relations between their military forces up to the time of the conference mentioned below.

The Committee realizes the objections that will be raised against this proposal, one of them being that it would be difficult to control whether the states really keep to the contract and do not increase their military forces. When however, we accept the will of the people embodied in their parliament as the basis for the decrease of war-expenditure, we may assume that that „will" will assert itself, if the decision should not, or not properly, be adhered to.

The Committee insists that nothing can be attained,

when the peoples and the governments do not earnestly and honestly desire to stop the race for armaments. Without that desire no proposal, whatever the result of the war may be, can become a reality.

The Committee thinks it one of the greatest advantages of this proposal that it is relatively not too complicated; it only makes the existing position permanent. The dissimilarity between budgets, and the customs to pit military expenditure under another head than the military budget create no difficulties, as that remains as it was. On the whole control would be comparatively easy without leading to intervention into the internal affairs of a nation.

Besides, a conscientious study of all the other measures recommended has brought the Committee to the conclusion that they could not have the desired success.

The Committee does not think the proposals laid before the first Hague Conference practicable: such as not to use any other type of rifles or guns than those already existing, not to improve them; not to use any new explosives. Not only would it be impossible to stop the development of technique, and to solve such questions as what is a new type, what is only an improvement on an old one, but also these proposals of the Hague Conference would require too lengthy discussions.

Other proposals made for the gradual or immediate reduction of armaments are also barred by the fact that they require lengthy discussions before they can be realized. Besides they might lead to changes in the

internal organisation of various states and they require the co-operation of all nations, even of the non-belligerents.

The obligation laid upon the Governments by the peace-treaty, would be only the first step towards reduction of the existing war-expenditure.

It will be found advisable to meet again within a certain time after peace has been concluded at an international conference of *all* nations, not only of the belligerents, in order to discuss the question of armaments. The cessation of the increase in armaments should at least continue till this conference has shown the results of its work.

Though it would be premature to indicate already now, how that Conference would have to work for disarmament, yet the Committee thinks it might be attained by a simultaneous reduction in proportion to each army [1]). Besides the Committee is convinced that the means to reduce war-expenditure will be found, when the peoples and the governments desire it earnestly and honestly.

The Committee has laid down its ideas in the following theses.

---

[1]) This clause has been accepted with the votes of a relatively powerful minority against it. This minority consisting almost entirely of the military members of the Study-Committee, was of the opinion that, as the report of the Committee would not make a detailed proposal about the way, in which reducement in armaments might be obtained, it was not the task of this report to give a general outline of the principles, according to which the international conference for disarmament will have to find the solution of this question.

THESES.

1. Reduction of armaments on a scale of any importance is only feasible, when the policy of armed imperialism will have been replaced by one of peaceable expansion, so that distrust and rivalry give way to co-operation, mutual appreciation and trust.

2. The danger of war, partly caused by the tremendous rivalry in armaments, and the danger of financial exhaustion caused by an armed peace are so detrimental to the vital interests of nations that, in what way this war may end, all nations should insist on the instituting of an international organisation to settle conflicts of interests and to ensure a peaceful settlement of disputes.

3. Where on one hand such an international organisation will lead automatically to a reduction of armaments, that reduction, settled between the nations, will on the other hand strengthen mutual confidence and pave the way for a peaceful settlement of interests and disputes.

4. Consequently the reduction in armaments should not be put off till after the institution of such an international organisation.

5. In the peace-treaty, the belligerents should bind themselves not to increase their existing military forces.

6. This agreement should become of force immediately after the ratification of the peace-treaty, for a period up to the time when the resolution, about the question of armaments taken by the abovementioned International Conference shall be ratified.

7. Independent from what is mentioned sub 5 and 6, the Powers should bind themselves to meet all nations at an International Conference about the question of armaments, within a period to be stated in the peace-treaty.

VIII. LIBERTÉ DES MERS

FREEDOM OF THE SEAS

BY

MIKAEL H. LIE, NORWAY.

I.

Throughout the 17th century a fight is fought over the freedom of the seas, as it was then understood: no single state has any privilege to rule the open sea. All seafaring nations have here the same rights and the same duties. The principle of the „Mare liberum."

In contradistinction to this, it was maintained from several sides, that certain sea-territories were subject to the special sovereignty of certain states („mare clausum"). As a result of this principle, any state had the full right to control its „own seas". Foreign ships must lower their top flags in honour of its men of war, which had the right to stop and search all passing ships, even to enlisten sailors by force from their crews.

Venice thus claimed the sovereignty of the Adriatic on a warrant from the Pope. That was symbolically expressed in the popular conception of the Doge being wedded to the goddess of the Adriatic.

Denmark-Norway claimed the sovereignty of „the King's waters" between Norway and Iceland, Sweden that of the Baltic.

Of the greatest importance however is the claim of

the English Crown to be considered the mistress of the *„four British Seas"* round the British Islands. This was necessarily of the utmost interest to Holland with its flourishing oversea trade and its lively intercourse with distant countries.

It was therefore in this country that the fight about the proper principles of this part of international intercourse was first earnestly taken up by science as well as by the Government.

In 1609 *Hugo Grotius* wrote his famous work: *„Mare Liberum"*, in which he in clear, well defined outlines lays down the principles of the freedom of the seas in its original sense. He points out, that the sea, being the highway of all nations, cannot be placed under the special control of any state or states. The argument that the states in return keep their seas free from pirates looses in importance as time goes on.

The British Government thought the book of Grotius so important that it induced the crown lawyer John Selden to write a refutation: „Mare Clausum", in which the arguments in favour of the English conception were put forward with equal thoroughness and skill.

The fight was soon transferred to another domain. Efforts were made to back up the learned arguments by shot and powder. The question of the freedom of the seas was one of the matters at stake in the three great wars between England and Holland in the 17th century.

Great Britain remained victorious in these wars. And in the treaties of peace of April 5th 1654, July 21st

1667 and February 9th 1674 the Dutch Government was compelled solemnly to recognize the English claim for „a salute to the flag in the British Seas". Thus the IV Article of the last mentioned treaty stipulates: The ships of the States General acknowledge the homage, (l'honneur) due to the flag of the British King in the seas between Cape Finisterre and Stat on the Norwegian coast, and pledge themselves for the future, according to old custom, to salute with the flag in honour of the British men-of-war, as often as they meet them in the said waters."

There is however so much truth in the Dutch conception, it is so consistent with the here involved international interests that before the end of the century the freedom of the seas was generally recognized and has ever since been the indisputed principle underlying the international intercourse in times of peace as well as in times of war.

The freedom of the seas in this sense is „past history" so far. But it may be of interest to remind of these fights and of their development. For they are perhaps the clearest historical evidences of the fact that the „Right of Conquest" has its limits, that there are higher forces than bare violence, which have a decisive bearing upon the lives of the nations. The god of arms sided with the English conception; nevertheless it had to give way to an order, more consonant with Justice and the real interests of all nations.

II.

In our time the claim for freedom of the seas has

been raised again with great energy. But the meaning of the phrase is now quite different to what it was at the time of Hugo Grotius.

First purely as a matter of International Law we have the claim that private property shall be respected in naval war as well as in war on land. No power shall any longer have the right to consider its lawful prize ship and cargo belonging to the citizens of a hostile state. If a ship does not try to break a duly established blockade and is not carrying contraband, it shall be as unmolested as if it sailed under a neutral flag.

The old phrase „Freedom of the Seas" is also used for the demand that the placing of mines be prohibited in the open sea, the sea being the common highway of all nations. The interests of the belligerents to establish such a blockade de facto must yield to the right of the neutrals to move freely on the high sea.

The abolition of the law of contraband of the right of blockade are also demanded in consceqence of the said principle.

Finally it is sometimes understood as if it involved a claim of a surely political character. Just as no single state has or ought to have the privilege of supremacy on land, no single state ought to bear sway over the sea. The regulation of the various common interests, connected with maritime intercourse must be the issue of a free cooperation of all sea-faring nations. The supremacy of one single state will easily lead to the same unhealthy conditions as has proved to be the result of every supremacy on land.

III.

Already during the time of the „seven-years-war" *de Mably* in his great work: „Le droit public de l'Europe, fondé sur les Traités" (1761, III, 322—333) endeavours to point out to the great contending maritime powers that they have a common interest in the abolition of the right of capture at sea. „Les Etats acquiéront alors, par un trait de plume, une sûreté qui, sans cela, est toujours équivoque malgré les nombres de ses vaisseaux de guerre". He recommends the insertion of an article on this subject in the coming treaty of peace.

The U. S. A., however, has been the principal promotor of this idea. Franklin tried in vain to have the right of capture cancelled in the peace treaty of Versailles (1783). Two years later he succeeded, by the help of John Adams and Jefferson in introducing a stipulation to that effect in the commercial treaty with Prussia (the treaty of Sept. 10th 1785, Art. XIII.) „All merchant and trading vessels employed in exchanging the products of different places and thereby rendering the necessaries, conveniences and comforts of human life more easy to be obtained, shall be allowed to pass free and unmolested. And neither of the contracting Powers shall grant or issue any commission to any private armed vessel, empowering them to take or destroy such trading vessels or interrupt such commerce."

This article was omitted in the treaty of 1799, which replaced that of 1785.

The government of the U. S. A. did not, however,

forego their claim for the abolition of the right of capture.

So we see President Monroe present to the European Governments a proposal on this subject (1823). The Russian Czar declares himself willing to sign such a treaty as soon as the other states will join in. At the Congress of Paris (1856) the Government of the U.S.A, declares itself willing to agree to the abolition of every kind of capture at sea on condition that the inviolability of private property was recognized with the sole exception of contraband. The proposal met with a favourable reception by several of the Great Powers, especially Russia and Prussia, but fell through on account of the opposition of the English Government. *Cobden*, however, agreed to it, and even Lord Palmerston expressed his sympathy.

In 1856 the U. S. A. and Bolivia engaged themselves mutually not to capture any vessel or cargo belonging to private persons. A similar treaty was made in 1871 by the Government in Washington with Italy (the treaty of 26/2 1871, Art. XII). The principle was in fact already recognized in the Italian maritime Law of Oct. 24th, 1871, Art. 211.

Already in 1851 Brazil and Uruguay came to an agreement and called on the other American states by special diplomatic notes to adopt the principle of the inviolability of private property in naval warfare.

In Europe the idea gained ground more slowly. However an agreement on the question was come to in the wars between the Western Powers and China (1860) and between Austria-Germany and Italy (1868). Du-

ring the wars with Denmark (1864) and France (1870) the Prussian Government made a similar proposal. But the two other states, deriving much greater profit from the right of capture than their enemy found sufficient reason to accept the proposal.

In modern times the idea has met with great sympathy within the scientific world. Already in 1866 *Bagohot* says in „the Economist": We have always maintained, that it would be far more simple, better, more human and not at all less favourable to the earnest prosecution of the war to respect private property at sea altogether — whether ship or goods — always of course reserving carefully as the very essence of all naval war the right of blockade." The following authors on International Law have later expressed themselves in the same direction: Bluntschli, Pierantoni, de Martens, de Lavalege, v. Bar, Nys, Caloo, Pradier-Fodéré, Trore, Maine, Hall, Woolsey, v. Liszt, Ullman, Wehberg.

The Institute of International Law has four times made a declaration in favour of the inviolability of private property, the last time at the Conference in Kristiania 1912, thirty-one members voting for and only nine against. The same has been the case with the Interparliamentary Union, several World's Peace Congresses and with the International Law Association.

IV.

At the first Hague Conference (1899) the Government of the U. S. A. once more came forward as a champion

in this matter. It presented a proposal, that the Powers should expressly state that ships and goods, belonging to citizens of the belligerent powers, shall not be captured unless they carry contraband or try to break a lawful blockade. The proposal was met with sympathy from many sides, but the majority was not inclined to take the matter up for discussion for several reasons, amongst others because it was not notified in advance and several of the Delegates therefore were without instruction as to what position to assume. The members of the conference at last agreed on expressing *as a wish* : „La proposition tendant à déclarer l'inviolabilité de la propriété privée dans la guerre sur mer soit envoyée à l'examen d'une Conférence ultérieure."

At the Hague-Conference of 1907 there appeared not less than 10 proposals for the abolition of the right of capture at sea. The problem was carefully discussed. The standpoint of the U. S. A. was seconded by several states, especially among the smaller ones, Germany declared herself willing to accept the principle, but expressed the opinion that no satisfactory arrangement could be obtained, unless the question of contraband and the right of blockade were also taken up for reconsideration.

Least sympathy was shown by the Delegates of Argentina, Columbia and the British Empire. In the opinion of the English Delegates the abolition of the right of capture, would necessarily lead to the abolition also of every kind of commercial blockade.

This made it impossible also for the second Hague-conference to carry the proposal. At the final vote, 22

states voted for the abolition of the right of capture at sea: the U. S. A., Austria-Hungary, Belgium, Brazil, Bulgaria, China, Cuba, Denmark, Equador, Greece, Haiti, Italy, Norway, Holland, Persia, Roumania, Siam, Switzerland, Sweden, Turkey and Germany (with the said reservation) and 11 against: Columbia, Spain, France, Great-Britain, Japan, Mexico, Montenegro; Panama, Portugal, Russia and Salvador.

V.

The 4th Hague-Convention (1907) regarding the Laws and Customs of Warfare on Land is founded wholly on the principle that private property shall be inviolable. An army in hostile country may require what is needed to supply its wants from the occupied country but against payment in cash or by cheques on the army staff. The right of seizure is not recognized. The Hague-Convention (1907) Art. 24, g, states this in express terms: „It is especially forbidden to destroy or seize the enemy's property, unless such destruction or seizure be imperatively demanded by the necessity of the war." And Art. 51: „Contributions in kind shall be paid for in cash as far as possible — if not, a receipt shall be given and the payment of the amount due shall be given as soon as possible."

By many the question is looked upon in the same way in naval warfare. There ought not to be made any different rules on this subject. But the question is not so simple. For the *aim* of the warfare is different, and this must as a matter of course influence the rules as to the *means* and *methods* of war.

On land the aim is to break the military resistance of the enemy. In this case so large and important districts of the hostile country may be occupied that its Government feels itself compelled to accept the peace-conditions of the conqueror. Seizure and destruction of private property does not in any way promote this aim. It is an act to no purpose and therefore according to the first principle of modern warfare it is also illegitimate.

By *naval warfare* the aims are different. First of all to bring about such confusion of the maritime intercourse and international trade of the enemy, that its Government feels the same necessity of obtaining peace as by occupation of its territory.

Destruction of the navy of the enemy is only one of the means leading to that goal. Such destruction is naturally of special importance, where the communication with the colonies, the transportation of military forces etc. come into consideration. But commercial warfare may proceed to the utmost degree even if no great naval battles are fought. This is plainly shown by the present war.

And up to this time the means of commercial warfare has been in the first place the capture of the enemy's ships and cargoes, whereever they are found outside neutral territorial waters. And in the second place blockade of the coasts of the enemy's country. The aim is to break the *economic* power of resistance by stopping all kinds of import and by destroying the export-trade of the enemy.

Between these two means there is a difference. Cap-

ture is exclusively directed against the trade of the enemy, while blockade of every kind will hit the neutrals as well. The blockade, acknowledged by International Law, is even principally directed against their commerce with the hostile country.

In the present economic war blockade plays by far the most important part. The intense want from both sides has led to a system of arrangements — declarations of blockade without any directly debarring of certain ports or coasts, special war-zones and mines in the high sea which all are outside of all actual International law. The main principles have on these points become uncertain and vague.

At the coming peace-negotiations it would no doubt be perfectly useless to claim, that the great maritime powers should desist from commercial blockade and matters naturally connected with it. The problems, — as they have appeared in this war — are too new and too uninvestigated, to let us hope for the establishment of any fixed and effective international order in this regard. It is not at all impossible that the means of warfare, here in question, will be of decisive importance with regard to the time for the opening of peace-negotiations. One might as well raise the question of the abolition of naval warfare altogether.

As to Capture at sea in the strict sense of the term it is quite another thing. Its power to influence the wish for peace has never been very overwhelming and seems to diminish with every new war.

The seven-years-war was the turning point of the colonial wars, which had been going on for centuries

between France and Great-Britain. During this war England lost 2.500 ships, France only 950. From 1793 until 1813 the French cruisers captured 10871 English vessels, while England only succeeded in adding to its mercantile marine some 4.000 ships of foreign nationality.

During the British-American war 1812—1814 more than 1.000 English vessels were captured in spite of their sailing under the protection of the strongest maritime power of the world.

In 1864 the Danish navy caused Germany severe losses. The Prussian tonnage was reduced from 690.000 to 300.000 R. T., which did not, however, influence the result of the war.

During the American Civil war three small cruisers of the Southern states captured 269 vessels.

At the first Hague-Conference the American Delegate stated concerning this: Tout le monde sait que cet emploi des corsaires n'a pas eu le moindre effet pour terminer ou mème abréger cette guerre. Si les pertes avaient été dix fois plus considérables, elles n'auraient en rien contribué à raccourcir les hostilités. Il n'y a eu simplement qu'une destruction d'une grande masse de propriété appartenant à la partie la plus laborieuse et la plus méritante de notre population, de nos marins, qui avaient placé dans leurs navires les économies qu'ils avaient faites."

The failure of this kind of warfare in determining the result of the war seems more evident in every new war. As a rule it is the *losing* side, which can point to the greatest advantage but it has been of no consequence in regard to the conditions of peace.

The Declaration of Paris of 1856 recognized this fact so far as to *limit* the right of capture in two ways: First the Powers agreed, for the future, not to issue letters of marque. The sole object of the privateers was to go on the prowl for hostile merchant vessels.

Secondly even goods belonging to the enemy on board a neutral ship were declared inviolable. „The flag covers the cargo."

The technical development has also in different ways made the capture less effective. The change from sail to steam, the great increase in the speed of the vessels, the modern system of information (wireless telegraphy, etc.) all this works in the same direction. So does also the 6th Hague-Convention (1907) stating that ships at anchor in an enemy harbour at the outbreak of the war, are to be allowed „a reasonable number of days of grace." The feature of surprise is by far not of the same importance as in earlier wars.

The sea trade has with every year been more *internationalized* on account of the development of the insurance business and of the maritime trade coming into the hands of great companies, in which international capital is playing a prominent part.

The right of capture has for its aim to hit the commerce of the enemy. How useless it really is in our time is clear by the fact that it hits at random, friend and foe, that it brings injury and loss also to the neutrals and even to the citizens of the capturing state.

The important part here played by the insurance system may be understood from the statement that almost half of the values destroyed by the earthquake

at San Francisco was insured in British and German companies. And the maritime insurance is still more internationally organized.

The disturbance of the sure, well-trod roads of international intercourse is of the most disastruous consequence to the economic activity of all nations. That cannot be balanced by the temporary profits of some shipowners in the neutral countries at the expense of the belligerents. In the American civil war the coasts of the Southern States were very effectively blockaded by the Northern States. But that did not prevent Southern cruisers to bring about such a disturbance in the trade of the Northern States — 615 vessels representing 492.000 Tons were transferred to the English flag during the war — that perhaps only the neutrality of America in this present war will put matters right again.

Even if one of the warring nations should be absolutely victorious at sea, its citizens will — as a consequence of the general rise of prices and from other reasons — have to take their share in the evils, which necessarily follow from the practise of capture. „Fairplay" of march 15th 1916 for instance complains very strongly of the fact that the freight on Argentina for *English ships* has sprung up to 122 Swedish crowns per ton, for *neutral ships* even to 153 crowns. Bearing in mind that 71 % of the world's total tonnage belong to the belligerents, we may appreciate what this means.

In the years just preceding the great war the general opinion in England seems clearly to have understood that the right of capture has become merely a des-

truction of values to no purpose and which no longer has any inner ground and meaning. Thus Lord Chancellor Loreburn points out in his book of 1912: „Capture at sea", that this means of warfare in the future will become a serious danger also to the British commerce. He therefore strongly urges the powers to give up this right by common agreement.

At the Baltic and White Sea Conference held in London May 6th 1914 the following resolution was passed unanimously: This Conference, representing 4 millions R. T. belonging to 11 European nations looks with great anxiety to the fatal consequences, which the right of capturing private property during war will bring upon the mercantile marine and the whole maritime trade. Therefore it appeals most emphatically to the governments of all seafaring nations as soon as possible to take up for consideration the abolition of the right of Capture at Sea.

A debate in the House of Commons the day before — scarcely three months before the outbreak of this war — also showed that this claim had many supporters in the political world. The Foreign Minister, *Sir Edward Grey*, declared — on account of the preparations for the 3rd Hague-Conference, — that the British government was willing to discuss the principle, but had not yet had the opportunity of taking its definite opinion of the subject.

VI.

During the war there have turned up so many new moments, which seem to make it the impelling duty of

the governments of the different states to come to an agreement upon the abolition of the right of capture.

Formerly this means of warfare meant a conditional transfer of values from one of the belligerent parties to the other. The submarine warfare has turned it into a destruction of great values, doubly senseless, because the lives of non-combattant crews are lost in a manner, contrary to the first principles of modern warfare. Nowa-days it is very common for merchant vessels to be manned with sailors belonging to neutral countries. Their lives are not in any way better protected than those of the rest of the non-combattant crew.

A constant argument in favour of the right of capture has been its rare humaneness. Thus the British Delegate at the 2nd Hague-Conference, Sir Edward Fry, states:„ C'est un malentendu de parler de la cruauté de ce droit. Il est vrai, que dans toutes les opérations de la guerre, il y a quelque chose de barbarie, mais de toutes les opérations il n'y en a pas une qui soit aussi humaine que l'exercice de ce droit." It is not probable that this argument will be used any more.

Up till now it has been an indispensable condition of capture of an enemy's ship and cargo, that the lawfulness of the capture should be tested by special prizecourts. At the 2nd Hague Conference the acknowledgment of the necessity and justice of this rule led to the establishment of a quite International Superior Prizecourt.

During the present war it has very often been the case that ships have been sunk with papers and cargo, without any opportunity to have the lawfulness of the

act settled by juridical inquiry and sentence. Everybody may see that this is a retrogression involving the temptation to the military authorities to feel themselves unrestricted by the control of law. The more speedily and completely they act, the safer they may feel.

Another argument of great importance is *the power of the law of capture to prevent the states from throwing themselves into war*.

Yet it was perfectly incapable of preventing the war from growing to enormous dimensions already within the first months.

And still worse, the right of capture seems not to have been without significance for the rupture between Germany and Portugal. The German merchant vessels laid up in Portuguese harbours — about 260.000 tons, more than doubly the tonnage of Portugal itself — have turned out to be a *direct danger to peace*. The German declaration of war of March 9th 1916, expressly states the seizure of these ships to be the principal reason for the Imperial Government to consider the two countries to be in a state of mutual war.

How far the temptation, which the right of capture has proved to be to the Portuguese government, will influence the attitude of other states towards the present war, *shall not here be discussed*. German ships up to 600.000 R. T. were laid up in the harbours of the U. S. A., 187.000 in Holland and its colonies, 172.000 in Italy, — which country not yet is in a state of war with Germany. The recent events have thus no doubt put this preventive argument in a curious light.

The mercantile marine of the belligerents has suffe-

red heavy losses, both in ships and goods. Numerous human lives have been lost through the new methods of naval warfare. The greatest losses no doubt are due to the policy of blockade and to the mines.

During the first 18 months of the war the *British* mercantile marine has lost in all 500 ships representing 1.559.640 R. T. — 9 % of its total tonnage; the corresponding numbers on the German side are 650 vessels and 1.546.950 tons, — 30 % of the tonnage. French losses: 150.000 T. — 6 %. There is not yet any information as to how much is due to capture in the strict sense of the word. But the exploits of the German cruiser „Möwe" at a moment, when the British navy indisputably held the sway over the sea, displays the importance for even the strongest navy to give complete protection to trade. The solitary cruiser has captured 15 vessels of all together 53,235 R. T. before it returned safe and sound to its own country.

However great or small the losses from this source may be during the war, they will certainly not influence the question of the expedient moment for the beginning of peace-negotiations. And so far this war has only confirmed the experiences of earlier times.

In a letter to the press of August 25th, 1915, *Sir Edward Grey* also states his opinion in the following way: „Freedom of the seas may be a very reasonable subject for discussion, definition and agreement between the nations after this war, but not by itself alone, not while there is no freedom and security against war and the German methods of war on land. If there are to be guarantees against future war, let them be equal

comprehensive and effective guarantees, that bind Germany as well as other nations, including ourselves." And on October 14th, 1915, Lord Robert Cecil, on behalf of the Government, gave in the House of Commons the following answer to an interpellation: „Sir Edward Grey has recently expressed his readiness to discuss, after the war, what he calls „the freedom of the seas". To secure immunity of private property at sea was the principle of the naval policy of the Government from 1906 onwards and according to Sir Edward, it is their policy still, though the war may have temporarily postponed its prosecution."

The recognition of the necessity of this reform has steadily grown stronger during the war. And President Wilson states in the third note on the Lusitania affair: „The Government of the United States and the Imperial German Government, contending for the same great object, long stood together in urging the very principles on which the United States now insists. They are both contending for the freedom of the seas. The Government of the United States will continue to contend for that freedom without compromise and at any cost. It invites the practical co-operation of the Imperial German Government at this time, when co-operation may accomplish much and this great common object can be most strikingly and effectively achieved... The American Government holds itself ready at any time to act as a common friend of the belligerents, who may be privileged to suggest a way."

In the 10th edition (1915) of his renowned book on International Law, Professor v. Liszt says: „Heute be-

reits tritt als eines, vielleicht als das wichtigste der anzustrebenden Ziele die Freiheit des Meeres uns entegegen. Um sie geht in letzter linie der Kampf. Sie wird früher oder später der wertvollsten Siegespreis sein.

See also articles in the „Zeitschrift für Politik" for 1914, page 448; „Deutsche Juristen-Zeitung" for 1915, page 973 and in the „North American Review" for May 1915, where Norman Angell argues even [the absolute neutralization of all seas.

The Neutral Conference at Stockholm has had the opportunity to ascertain in a more direct way the readiness among leading English circles to confirm the said principle at the coming peace negotiations.

VII.

At the 2nd Hague Conference it was stated — and from good reasons — that the question of capture at sea is closely connected with the law of contraband. It may be said that the prohibition of trade in this kind of goods is directed solely against the Neutrals, while the right of capture is meant as a blow to the enemy's ships and goods. But it is easy to see that an agreement to give up this right of capture would be of no practical consequence as long as the belligerent nations are perfectly free to declare any kind of goods to be contraband. Of course hostile ships cannot be treated more favourably than neutral ones and the consequence would then be that the maritime trade would in this roundabout way be subject to about the same control and exposed to the same uncertainties from which the abolition of the right of capture was meant to set it

free. In other words one hand would take back what the other one had given.

The idea underlying the rules with regard to contraband is this: A belligerent power must have the right to prevent the neutrals from providing the enemies with anything that might directly strengthen his power of military resistance. Originally therefore only objects of a purely military character were considered as contraband (arms, munition, etc.).

During the 19th Century the powers have in practice more and more disregarded these limits. Common necessities of life (corn, rice, coal) have been included in the lists of contraband, until at last everything has become reversed: the exception is now the rule and the rule — the freedom of mercantile intercourse with the belligerent state — has become quite an exception. During the Russo-Japanese war (1904—5) about 73 of the whole importation of Japan was considered as contraband. This is in fact a blockade of the coasts of the enemy, without any of the guarantees, which make such a blockade lawful.

The British government tried to do away in one stroke with this nonsensical state of things by proposing at the 2nd Hague-Conference *the abolition of all kind of special rules concerning contraband.* Goods of every kind should be treated in the same way with no regard to quality or destination.

The argument is the following: The late experiences of England — both as a *warring* nation in the Boer-war and a *neutral* one during the Russo-Japanese war — have equally confirmed the opinion of the govern-

ment, that the present contraband-policy is not in harmony with the requirements of our age. Formerly the entire cargo was bound for one place of discharge. It was easy to ascertain its nation and destination. The vessels were small, and the quantity of things necessary for the enemy was not considerable. Now the conditions have entirely changed. The loading capacity of the vessels has been enormously increased, and likewise the necessities of the armies. It has become very difficult to ascertain, what is contraband. And to the neutrals this operation has become infinitely more burdensome than before. The touching of several intermediate ports complicates *the theory of the continuous voyage*. The speedy development of the railway-systems has rendered possible a transportation of contraband on land, which cannot be prevented, and which makes it unnatural to put the naval trade under special restrictions, whereby the continental, and the insular states are placed in a very different position.

The British proposal met with great sympathy in the Conference. Some of the greater powers however found it too radical a step to abolish at once the whole idea of the contraband-system and tried therefore to lead it back within its natural limits.

25 states voted *for* the proposal of Great Britain: Argentina, Austria-Hungary, Belgium, Brazil, Bulgaria, Chile, China, Cuba, Denmark, Domingo, Great-Britain, Greece, Italy, Mexico, the Netherlands, Norway, Paraguay, Peru, Persia, Portugal, Salvador, Servia, Siam, Sweden, Switzerland.

5 state voted *against*: Germany, the U. S. A., France, Montenegro, Russia.

5 states abstained from voting: Japan, Panama, Roumania, Spain, Turkey.

At the London-Conference (1908—9) the Powers agreed to try another way. Limits are fixed between *absolute* and *relative* contraband — limits, which during this war have turned but to be prefectly useless. The clauses of the Declaration of London on this subject have practically *broken down altogether* under the pressure of the interests and forces at play. Jan. 10th 1916 in the House of Commons the President of the Board of Trade admitted that „the English contraband list is the largest this world has ever seen". The difficulties with regard to the theory of the continuous voyage and the many disputes with the neutral states have made it clear that it is impossible to proceed along the lines of the declaration of London.

And furthermore the modern blockade policy renders the laws of contraband still more unpractical. As far as the blockade is effective it prevents *all kind* of trade with the hostile country. The question is only raised such blockade is not put into practice. And in this case, keeping in mind the experiences of the present war, it seems perfectly reasonable to take up the British proposal from the second Hague-Conference. It would also be in accordance with the 5th convention of the conference regarding the rights and duties of the *neutrals* in warfares on land. Vide especially the articles 7, 17 an 18.

When the question is — as here — which rules should

be applied to the commercial intercourse of the *Neutrals* with the belligerents, there is no difference in principle whether the supply is brought about by land or by sea.

During this war it has been claimed from many sides that all manufacture of arms and munitions should be nationalized (taken over by the Government). If this idea should be carried out, there would be still less use for any special rules regarding the contraband trade. For it has long ago become a matter of course that the neutral *states* must not supply the belligerents with anything directly serving the military aims.

The modern mercantile warfare seems to tend to a concentration in the seas bordering or leading to the warring countries. In return other parts of the sea ought to be more free, safeguarded against searching and raids having no connection with established zones of warfare or spheres of blockade.

This would also result in a considerable reduction of the expenses of naval armaments. The navy would be released from the far-reaching, and with every year more heavy task of protecting commerce on all seas. And the cruisers, built principally for the purpose of pursuing merchantmen would be less needed.

If at the coming peace-congress agreement is obtained with regard to the Freedom of the Seas in the two directions here mentioned; it must nevertheless be necessary to prevent merchant-vessels from *directly partaking in military operations.*

The limitations with regard to this must bear upon

neutrals and belligerents alike. The considerations, which dictated the laws of contraband in former days will then naturally become of due importance in our time.

In accordance with the resolutions passed at the meeting of the Institute of International Law in Christiania (1912) some rules may here be drafted:

Capture of a private merchant-ship should be considered lawful

1° if the ship partakes in military operations;
2° if it is under military control and command;
3° if it is chartered by the Government of the enemy for purposes directly serving warfare;
4° if it is used for transportation of troups or for information-service, wireless telegraphy, signalling or the like.

The more detailed wording of these principles and also the question of the transformation of merchant-ships into men of war will probably be submitted to later negotiations between the Powers. There is therefore no reason to take up that matter here.

VIII.

In the year 1907 the British government took an initiative of great importance also in another domain.

The experiences of the Russo-Japanese war showed with manifest evidence the risk, to which the peaceful trade is exposed by mines in the high sea. Thus the Chinese Delegation at the 2nd Hague-Conference declared that the Chinese government still — two years

after the war — was obliged to furnish their coasting ships with special instruments for picking up the floating mines both in the territorial waters and on the high seas. But despite such precautions, the governments had to deplore the loss of a great number of coasting ships and smaller vessels, which had been lost, crew and all. Five hundred persons had in this way met a cruel death, while engaged in their peaceful vocations.

The British proposal to forbid the laying of mines on the high seas met in the Conference the resistance not only of some of the Great Powers but also of several smaller nations. It was argued that it was impossible altogether to give up this means of protection against a stronger navy.

During the war now raging the losses of human life and economic values on this account are so immense and so out of proportion to the aims intended at by this means of fighting, that it now must be clear to everybody, how this kind of warfare is opposed to the first principles of law and justice.

Until March 15th 1916, 91 *Norwegian* ships have been torpedoed or blown up by mines — in all 125.000 tons, worth 28 millions crowns; the value of the cargo is at least 2—3 times as much. 77 men have been killed. This is the loss of only one of the neutral countries.

The mines strike blindly and are therefore much more beyond control than the torpedoes of the submarines. Ships without any intention to force established war-zones or break blockades have been sunk, crew and all. And especially the neutral trade is suffering. The belligerent nations are furnished with special

means which enable them — under the protection of their own naval forces — to save themselves from dangers of this kind in a much more successful way than the states, which do not partake in the war.

The planting of mines in the high sea, in passages and straits, which form the communication between the oceans, must be prohibited in future times of war, whatever be the arrangements as to submarines, special war-zones and territories of blockade.

Two reasons are especially to be emphasized.

When the war is at an end the Neutrals may feel relieved from all other risks, brought upon them by the war. But the drifting mines will — according to the experience from the Russo-Japanese war — still for many a year be at threat to all peaceful navigation.

In this war especially the *small* nations have been suffering. But what will be the consequence if in a future war a transoceanic steamer, belonging to a neutral Great Power meets with a similar fate? Will in such a case, subterfuges and shallow expressions of regret have the desired effect? If, on the whole, it can be ascertained which one of the belligerent powers it is that has to be responsible for the drifting homicidal implements, the question of peace or war is in this way practically taken out of the hands of the responsible statesmen. Decision will rest with the national passions.

This new means of warfare really seems more apt to extend the boundaries of the war than to serve its purpose — to weaken the enemy's power of resistance and thus to hasten the conclusion of peace.

IX.

There are some difficulties common to nearly all demands for effective reforms regarding International Law.

For instance the difference between the Great Powers and the other states. Here we have one of the causes of the failure of a final settlement at the 2nd Hague Conference in regard to a permanent Court of Arbitration or a really international prize-court.

With regard to the laws of naval warfare must be added the difficulties due to the position of Great Britain as an insular power and a world empire.

Concerning the claim of armed neutrality of the Northern States: „Free ship makes free cargo" Pitt declared in 1801: „Shall we give up our maritime consequence and expose ourselves to scorn, to derision and contempt? No man can deplore more than I do the loss of human blood — the calamities and distresses of war; but will you silently stand by and, acknowledging these monstruous and unheard of principles of neutrality, insure your enemy against the effects of your hostility! Four nations have leagued to produce a new code of maritime law, which they endeavour arbitrarily to force on Europe. Whatever shape it assumes, it is a violation of the right of England and imperiously calls Englishmen to resist it, even to the last shilling and the last drop of blood, rather than tamely submit to degrading consequences or weakly yield the rights of this country to shameful usurpation."

The principle which Pitt considered so ruinous to his country is half a century afterwards carried out in practice on the proposal of the two Western Powers, and has proved itself quite unable in any way to shake the power of the Britisch empire.

Lord Palmerston, who was not less sensitive to the rights of England than Pitt, in the year 1856 defended the conventions of the Declaration of Paris in an address to the Board of Trade of Liverpoool, adding: „I cannot give up the hope that the laws regarding the inviolability of private property, now valid in war on land, might in the future be applied also to naval warfare. Military history is unable to offer one single instance of conquering a country as a consequence of the loses of its private citizens. The fate of nations is decided by contest between armies and fleets."

„The great reform work of the Declaration of Paris is forcing its way in face of strenuous opposition by the naval exports of the day" (Loreburn). The new order was the result of a compromise between naval powers of the first rank and other states. These gave up the right to use merchant vessels as captors and the great Powers agreed to the claim for protection of the neutral trade, which Pitt had fought against with such violence. In the notification to the other powers of the declaration, in which they were invited to join this declaration, it was expressly stipulated, that its principles were inseparable and must be regarded as a whole. All approbation in part was void.

Should not the time now have come, which Palmerston foresaw in 1856? Should not the terrible experiences of the present war have prepared the way for a similar compromise, which might make possible the fullest recognition of the principle of the freedom of the seas in the three international spheres of action, to which the sense of justice in modern times has wished to apply it .That would mean: *The abolition of the right of capture at sea, of the law of contraband and of the planting of mines in the high sea.*

We have seen, that the principle as it was originally conceived meant a recognition of the power of the experiences of history to limit the rights of the conqueror. The new application of the principle would limit the rights of the belligerents on account of the same fundamental conception, that also in the international intercourse real and objective considerations and claims are to be found, that cannot in the long run be put aside. Also such states as have not been involved in this war must be allowed to take part in these conventions. They will then form important links of the new international order of justice, the foundation of which will be laid by the coming treaty of peace. Such a system will not remain without influence upon the practical balance of naval power. The increased feeling of security on all sides will pave the road to direct negotiations between the states concerning effective limitation of naval armaments. The principle of freedom of the seas would thus, also in this domain obtain full recognition,

Already the pure state-interests here involved are

decidedly in favour of the above mentioned arrangement. However, the demands of justice and humanity, ought here to carry special weight. In this connection it might perhaps be permitted to remind of the fact that the United States, having for more than a century entered the lists for this cause, unquestionably holds a somewhat different position from that of the other Great Powers.

In times of war the Union is much more independent of supplies from abroad, economically more self-reliant than any other country. The realization of the principle would therefore not have the same significance here as elsewhere.

When neutral the trade and the shipping of the Union will derive much greater advantage from the difficulties, to which the right of capture, if maintained, will expose the belligerent states.

There might be reasons, why the powers of the Old World should take also these more ideal moments into consideration, when the time comes for settling the principles of a new and more valid International order.

Literature:

C. H. Stockton: Would immunity from capture during war of non offending private property upon the high seas be in interest of civilization? The Journal of Internat. Law I, 930.

A. Racstad: Kongens stromme. Kristiania, 1912.

Th. Niemeyer: Urkundenbuch zum Seekriegsrecht, I-III, 1913.

Earl. Lanchern: Capture at sea, 1913

G. Schramm: Das Priesenrecht im seinen neuesten Gestalt, 1913.

F. With: Die Entwickelung der Theorie der Meeresfreiheit, 1913.
Zeitschrift für Völkerrecht, 1913, 395 und 420 — 1914, 473.

F. Hold v. Ferneck: Die Reform des Seekriegsrechts durch die Londoner Konferenz, 1914. (Stir-Somlas Handbuch IV, 3).

H. Wehberg: Das Seekriegsrecht, 1915.

E. v. Schulze-Goevernitz: Freie Meere 1915.

Joseph H. Choute: Immunity of private proporty at sea, 1916

Ch. Roden Buxton: Towards a lasting settlement, 1916.

IX. CONTRÔLE EFFICACE DES PARLEMENTS DANS LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE

DIE PARLAMENTARISCHE KONTROLLE DER AUSWÄRTIGEN POLITIK

VON

ED. BERNSTEIN, DEUTSCHLAND.

Im Aufruf der Zentralorganisation für einen dauernden Frieden heisst es bei dem Punkt auswärtige Politik:

„Die auswärtige Politik soll einer wirksamen Kontrolle der Parlamente unterstellt werden.

„Geheime Verträge sollen nichtig sein."

Es ist dies die gleiche Forderung, für die in England der Bund für demokratische Kontrolle „Union of Democratic Control" kämpft, und es wird nirgends eine demokratische Partei geben, die sie nicht zu der ihrigen machte. Aber die parlamentarische Kontrolle der auswärtigen Politik ist keineswegs nur im Interesse der Demokratie. Die Parteien der besitzenden Klassen haben nicht minder ein Interesse daran, die auswärtige Politik ihres Landes ihrer Kontrolle zu unterstellen. Und da es in allen Staaten der Kulturwelt heute Parlamente giebt, hat man zunächst die Frage zu beantworten, ob denn wirklich die Parlamente noch nicht in der Lage sind, die auswärtige Politik ihres Landes zu kontrollieren, und wenn dies nicht der Fall ist, welcher Art die Hemmnisse sind, die dieser Kontrolle im Wege stehen.

Eine Untersuchung dieser Frage hat unter zwei Ge-

sichtspunkten zu geschehen: es ist das in den Grundgesetzen der Staaten ausgesprochene Recht der Parlamente zu prüfen, und es ist festzustellen, welches die tatsächliche Macht und Möglichkeit der Parlamente hinsichtlich der auswärtigen Politik sind.

Nach den Buchstaben der Verfassungen sind nun in der Tat die Parlamente noch in keinem Grosstaate in der Bestimmung der auswärtigen Politik souverän. Alle Verfassungsgesetze sprechen hierin dem Haupt der vollziehenden Gewalt weitgehende Sondervollmachten zu. Der Präsident des republikanischen Frankreich, wie der König des parlamentarisch regierten England haben jeder nach dem Gesetz seines Landes die Fäden von dessen auswärtiger Politik in der Hand. Die Ernennung der Botschafter, der Verkehr mit den fremden Souveränen, der Abschluss von Staatsverträgen stehen ihnen zu, und diese Vollmachten geben ihnen die Möglichkeit, die auswärtige Politik ihres Landes jeweilig stark zu beeinflussen. Das war z. B. bei Eduard VII von England der Fall, wenn auch manches, was über ihn als Anstifter und Leiter der sogenannten Einkreisungspolitik geschrieben worden ist, phantastische Ausschmückung sein mag, und Mr. Poincaré spricht ebenfalls in der auswärtigen Politik seines Landes ein gewichtiges Wort. Noch weitergehend sind die in der Verfassung des deutschen Reiches niedergelegten Rechte des deutschen Kaisers auf diesem Gebiete. Er verbindet in seiner Person den obersten Kriegsherrn über Landheer und Flotte und den Vertreter des Reichs im völkerrechtlichen Sinne. Er hat nicht nur laut Artikel II der Rechtsverfassung das

Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andre Verträge mit fremden Staaten einzugehen, Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen, es steht ihm auch laut Artikel 68 der Reichsverfassung das Recht zu, wenn die öffentliche Sicherheit im Bundesgebiet bedroht ist, jeden Teil desselben in Kriegszustand zu erklären. Für die Kriegserklärung verlangt die Reichsverfassung — Artikel 11, Absatz 2 — ausdrücklich nur die Zustimmung des Bundesrats, schweigt aber vom Reichstag, und der Zusatz „es sei denn, dass ein Angriff auf das Bundesgebiet oder dessen Küsten erfolgt", nimmt selbst dieser Vorschrift in der Praxis die einschränkende Wirkung. Ebenso wenig hat die Vorschrift des Artikel 8 der Reichsverfassung, dass aus den Bevollmächtigten der Königreiche Bayern Sachsen und Würtemberg, sowie zwei Bevollmächtigten anderer Bundesstaaten ein Ausschuss für die auswärtigen Angelegentheiten gebildet werden soll, den ausschlaggebenden Einfluss des Kaisers bei der Auswahl des Reichskanzlers und des Ministers für die auswärtigen Angelegentheiten und bei der Bestimmung der auswärtigen Politik des Reichs beeinträchtigt, und für deren Kontrolle durch das Parlament ist sie ganz bedeutungslos. Auch in der österreichisch-ungarischen Doppelmonarchie hat nach der Verfassung der Kaiser das entscheidende Wort in der auswärtigen Politik zu sprechen.

Dass in Russland die Bestimmung der auswärtigen Politik verfassungsrechtlich noch völlig beim Zaren liegt, bedarf kaum der Erwähnung.

Aber dem geschriebenen Recht der Regenten und

Präsidenten steht heute überall als mehr oder minder starke Gegenkraft die in den materiellen und ideologischen Kräften der verschiedenen Gesellschaftsklassen wurzelnde politische Macht der Parlamente gegenüber. Sie ist am stärksten in den Ländern mit parlamentarischer Regierung, also in England, Frankreich und Italien, wo der Regent -König oder Präsident- der gesetzlichen Mittel entbehrt, eine Politik zu treiben, die dem entschiedenen Willen der Parlamentsmehrheit widerspricht, sie kann jedoch auch in den Verfassungsstaaten mit gemischten Regierungssystemen zum bedeutungsvollen Gegengewicht werden. Wo ein Parlament vorhanden ist, hinter dem die aktiven Elemente der Nation stehen, und dieses Parlament in Uebereinstimmung mit seinen Wählern einen bestimmten Willen hat, wird keine Regierung auf die Dauer es darauf ankommen lassen, sich mit ihm in Widerspruch zu setzen. Wo also nicht der Absolutismus noch über alle Machtmittel gebietet, welche für die Verfügung über die ökenomischen Kräfte des Landes in Betracht kommen, liegt es am Wollen der Parlamente, ob die auswärtige Politik des Landes ihrer Kontrolle entzogen bleibt oder nicht.

Das Problem ist daher in erster Linie ein Problem der Schaffung und Erhaltung solchen Willens. Es ist ein verhängnissvoller Irrtum anzunehmen, dass dieser Wille überall vorhanden sei. In der notwendigen Stärke und Geschlossenheit ist er heute kaum irgendwo schon Tatsache. Denn es handelt sich nicht darum, dass den Regierungen gesetzlich oder konventionell die Verpflichtung auferlegt wird, dem Parlament oder

dessen Ausschüssen von Zeit Auskunft über die Beziehungen zu den ausländischen Mächten zu geben. Dergleichen geschieht heute in allen Ländern, und Erklärungen der Regierungsvertreter über die Auslandspolitik der Regierung und Antworten dieser Persönlichkeiten auf hierhergehörige Fragen der Abgeordneten ist nirgends Mangel. Aber diese Erklärungen und Antworten sind selten so bestimmt und erschöpfend, um nicht stillen Vorbehalten Raum zu lassen. Zwischen solcher Unterrichtung der Parlamente und einer von diesen ausgeübten wirksamen Kontrolle der Auslandspolitik klafft daher noch eine sehr grosse Lücke.

Zu einer wirksamen Kontrolle der Auslandspolitik fehlen heute zwei Dinge: erstens der rückhaltlose Bruch mit den Gepflogenheiten der alten Kabinetspolitik und zweitens eine wirkliche und stetige Teilnahme des Volks an der Erörterung der Vorgänge auf dem Gebiet der Auslandspolitik.

Was das Erstere anbetrifft, so war die alte Kabinetspolitik stets in hohem Grade eine Politik der Ränke, die das Licht der Oeffentlichkeit nicht vertrugen. Diplomat sein hiess gewandt sein in den Künsten der Bestechung und des politischen Kulissenspiels. Dies entsprach einer Epoche, wo die Staatenpolitik durch die Interessen von Dynastien oder begrenzten Oligarchien bestimmt wurde und mit Ländern oder Landstrichen ohne Rücksicht auf die sie bewohnende Bevölkerung Schacher getrieben wurde. Man konnte hoffen, dass dies anders werden würde, als die Staaten aufhörten, eine Domäne von Fürsten und Oligarchen zu sein, als die Interessen der schaffenden Bevölkerung in den

Vordergrund traten und deren Recht am Staat sich durchsetzte. Das 19. Jahrhundert hat denn auch in der Tat eine Entwicklung der Staatenbeziehungen und damit der Auslandspolitik der Staaten gesehen, die zunehmend auf die den Nationen gemeinsamen Interessen den Ton legte. Aber diese Entwicklung, die im zweiten Drittel des 19 Jahrhunderts alle Widerstände besiegen zu wollen schien, ist nicht ohne ihren Rückschlag geblieben. Es kam die Epoche der Rückkehr der grossen Festlandsstaaten zur Schutzzollpolitik und der Propaganda eines neuen, auf die monopolistische Ausbeutung von Kolonien gerichteten Imperialismus. Im Verein mit den Rückwirkungen des deutsch-französischen Krieges von 1870/71 und des russisch-türkischen Krieges von 1877/78 auf die Beziehungen zwischen den europäischen Grossmächten hat sie zur Bildung von Mächtekoalitionen, fortgesetzt steigenden Rüstungen zu Wasser und zu Land geführt und damit neue Motive geschaffen für ein der Oeffentlichkeit sich entziehendes Spiel der Diplomatien. Dieser Zusammenhang drängt sich den Geistern so stark auf, dass wir auch dort, wo die bürgerlichen Klassen soviel politische Macht haben, um sich der auswärtigen Politik vollständig zu unterwerfen, ihre imperialistischen Elemente sich, sobald sie nur sicher sind, *dass* imperialistische Politik getrieben wird, freiwillig damit bescheiden sind, geweilig nur halbe Auskunft über die Verplichtungen zu erhalten, die ihrem Lande aus den eingegangenen diplomatischen Bündnissen oder Koalitionen erwachsen können.

Hier liegt der Kern des Uebels. Wenn es zu viel ist

wäre zu sagen, dass in den imperialistisch gearteten Grossstaaten die massgebunden bürgerlichen Parteien über die auswärtige Politik ihrer Regierungen ungenügend informiert sein *wollen*, so ist es jedoch kaum übertrieben zu sagen, dass sie es ganz in der Ordnung finden, wenn das breite Publikum und die parlamentarischen Gegner der imperialistischen Politik vom Regierungstische aus grade mit Bezug auf die wichtigsten Fragen dieser Politik mit deutungsfähigen Allgemeinheiten abgespeist werden. Die imperialistische Politik unserer Tage ist die Interessenpolitik bestimmter Schichten der Kapitalistenklasse und der Tendenzen, ihrer Ideologen. Ihre führenden Persönlichkeiten haben ausserparlamentarische Wege genug, sich über die Absichten und Abmachungen der Regierungen zu unterrichten. Die grosse Herren der Finanz und der Industriesyndikate pflegen es überhaupt selten der Mühe wert zu halten, in den Parlamenten sich zu betätigen.

Sie lassen ihre Interessen dort durch Grössen zweiten Ranges wahrnehmen, die unter Umständen gegen die Regierung in Opposition treten, ohne dass dadurch der Einfluss der Oberen auf die Letztere ernsthaft kompromittiert würde. Das Frage- und Antwortspiel zwischen den imperialistischen Opponenten und den Regierungsvertretern über die auswärtige Politik erhält dadurch oft etwas — milde ausgedrückt — sehr *Unreales*. Häufig genug setzt es die Letzteren blos in den Stand, nachdem sie auf indiskrete Fragen den Imperialisten diskrete Antworten gegeben haben, unter Hinweis auf diese Antworten die Beantwortung der sach-

gemässen Fragen der Gegner imperialistischer Politik rundweg abzulehnen.

Wie ist dem abzuhelfen? In England, wo man bisher Dank der „Insularität" des Landes in der Lage war, die Fragen der auswärtigen Politik in aller Oeffentlichkeit durchzuhecheln, wo selbst die Sitzungen die das Haus der Gemeinen „als Kommission" — „in Committée" — abhält, öffentlich sind, scheint man verschiedentlich der Ansicht zu sein, durch Verlegung der Behandlung der heikleren Fragen der auswärtigen Politik in irgend welche den Augen und Ohren das breite Publikums entrückte Ausschüsse die Regierung zur Erteilung von erschöpfenderer Auskunft über ihre Abmachungen mit fremden Mächten bewegen zu können, als sie in den öffentlichen Sitzungen gegeben wird. Die Erfahrungen, die der Schreiber dieses als Mitglied des deutschen Reichstags gemacht hat, lassen diese Hoffnung als recht trügerisch erscheinen. Soweit es sich um die organisatorische Seite der Frage handelt, ist sie in Deutschland durch die Geschäftsordnung des Reichtsags auf das Beste geregelt. Sein Haushaltsausschuss (Budgetkommission) berät, wie über andre Etats, so über den Etat des Reichskanzlers und des Auswärtigen Amts in geschlossenen Sitzungen, in denen die Minister und deren obere Beamte pflichtgemäss erscheinen und auf Fragen, die an sie gerichtet werden, willig Antwort geben. Aber wie steht es mit diesen Antworten? Grade in Bezug auf die wichtigsten Fragen der auswärtigen Politik sind es entweder lakonische Andeutungen, die nichts Bestimmtes besagen, oder aber es werden von den Regierungsvertretern de-

taillierte Auskünfte gegeben, die „als streng vertraulich" bezeichnet werden, aber in der übergrossen Mehrheit der Fälle, neun von zehn, ist vielleicht noch zu wenig gesagt — der Gattung Geheimnisse des Polichinell angehören. Die Abgeordneten erhalten aus dem Munde der Minister und Ministerialdirektoren die tröstliche Gewissheit, dass Mitteilungen, die man schon aus den Presseberichten kannte, auf Wahrheit beruhen. Andere „vertrauliche" Mitteilungen sind wohl der Mehrheit der Mitglieder der Kommission neu, aber für die Beurteilung der auswärtigen Politik von keinem erheblichen Belang. Auskünfte, die man sich nicht aus den öffentlichen Erklärungen der Regierung und den Artikeln der offiziösen Presse schon selbst konstruiren konnte, hab ich in Bezug auf Fragen von grösserer politischer Tragweite niemals in der Budgetkommission des Reichstags zu hören bekommen, und Kollegen von mir, die längere Zeit dem Reichstag angehören und sich viel intensiver an den Sitzungen der Kommissionen beteiligt haben, als meine Wenigkeit, ist es nicht besser ergangen. Nicht ausgeschlossen ist natürlich, dass die Minister einzelnen Parteiführern, zu denen sie besonderes Vertrauen haben, jeweilig Mitteilungen wichtiger Natur machen, die sie der vollen Kommission, in der ja auch die äusserste demokratische Linke ihre Vertreter hat, besonders in Hinblick auf diese vorenthalten.

Die Verlegung der Berichterstattung über die tiefergreifenden Massnahmen oder Vereinbarungen auf dem Gebiet der auswärtigen Politik in geschlossenen Kommissionen bietet somit noch keineswegs die Bürg-

schaft, dass mindestens die aus Delegierten der verschiedenen Parteien zusammen gesetzten Ausschüsse der Volksvertretungen stets genaue Auskünfte darüber erhalten, inwieweit die Regierung politische Abmachungen eingegangen ist, die das Land unter Umständen in Kriege verwickeln können. Sie umschliesst aber den Missstand, dass sie zum Mittel werden kann, der demokratischen Opposition die Hände zu binden. Hat nämlich der Regierungsvertreter der Kommission das Versprechen abgenommen, über eine Mitteilung, die er ihr zu machen gedenke, strengste Verschwiegenheit zu bewahren, so sind die Abgeordneten natürlich in Ehren gebunden, dies Versprechen zu halten, auch wenn die Mitteilung nichts sagt, was ihnen nicht schon vorher bekannt war und nach Meinung der demokratischen Opposition rückhaltlose Besprechung in der Oeffentlichkeit erfordert.

An Vorkommnisse dieser Art hat es z. B. in Deutschland nicht gefehlt, wiederholt haben dort Abgeordnete der demokratischen Opposition Veranlassung gehabt, sich gegen Versuche aufzulehnen, den Mitgliedern der Kommissionen Verschwiegenheit über Dinge zur Pflicht zu machen, die ihrer ganzen Natur nach zu der Oeffentlichkeit gehören.

Anderwärts mag diese Kehrseite der Sache unbekannt sein, und alles in allem handelt es sich da um einen Uebelstand, dessen Wirkung niemals lange verhält. Denn alle den Kommissionsmitgliedern in toto gemachten Mitteilungen über Abmachungen in der äusseren Politik pflegen über kurz oder lang doch der Oeffentlichkeit bekannt zu werden und zwar aus dem ein-

fachen Grunde, weil, was den Parteien ohne Unterschied zur Kenntniss gegeben wird, *niemals* dem Gebiet der *wirklichen Geheimpolitik* angehört. Die Geheimpolitik ist ihrer Natur nach stets die Politik besonderer Schichten der bevorrechteten Klassen und mit der Demokratie grundsätzlich unverträglich.

Kurz, die deutsche Erfahrung spricht nicht dafür, dass die Ueberweisung der Erörterung der Auswärtigen Politik an bestimmte Kommissionen ein sicheres Mittel ist, die Kontrolle dieser Politik durch die Demokratie wesentlich zu stärken. Ihre Vorzüge liegen auf dem Gebiet der Kontrolle von technischen usw. Angelegenheiten und Fragen des Auswärtigen Dienstes. Unter dem Gesichtspunkt der Politik ist sie in den meisten Fällen für die Demokratie wertlos, wenn nicht Schlimmeres.

Von grösseren und jedenfalls weniger zweifelhaftem Wert ist der Vorschlag, wonach die Regierungen verpflichtet sein sollen, über alle Verträge, Abkommen und Vereinbarungen, die sie mit andern Regierungen abschliessen, den Parlament alsbald genauen, dokumentarischen Bericht zugehen zu lassen. Die sinngetreue Durchführung dieses Verschlags würde der Geheimdiplomatie notwendig erheblichen Abbruch tun. Aber grade *weil* sie dies zur Folge haben müsste, ist unter den heutigen Verhältnissen in den wenigsten Ländern Aussicht vorhanden, dass die Regierungen sich zu einer solchen Verpflichtung rückhaltlos verstehen werden. In den meisten Ländern werden sie vielmehr sich nur zu *tunlichster* Bekanntgabe ihrer Ab-

machungen bereit erklären, das heisst sich vorbehalten, in solchen Fällen, wo ihnen die öffentliche Bekanntgabe „untunlich" erscheint, von ihr Abstand zu nehmen. Und die nichtdemokratischen Parteien werden sich aus den oben angegebenen Gründen mit der in solcher Weise eingeschränkten Zusage begnügen. Die Vorschrift erhält alsdann den Charakter einer einfachen Anweisung ohne bindende Kraft für diejenigen Fälle, auf die es gerade ankommt.

Wie sehr die bürgerlichen Parteien der festländischen Grosstaaten geneigt sind, sich mit blossen Andeutungen über die Tragweite diplomatischer Abmachungen ihrer Regierungen abfinden zu lassen, zeigt unter anderen die Tatsache, dass bis fast in den Sommer 1915 hinein die Völker der Staaten des Dreibunds Deutschland-Oestreich-Ungarn-Italien über den genauen Text des Dreibundsvertrags ununterrichtet geblieben waren und dass der volle Inhalt des Vertrags auch heute noch nicht bekannt ist. Man kennt nur erst den Wortlaut derjenigen Paragraphen, die von der östreichisch-ungarischen und der italienischen Regierung in ihren dem Krieg zwischen diesen beiden Reichen unmittelbar vorangegangenen Verhandlungen angezogen worden sind (§§ 1, 3, 4, 7), aber über den Vertrag als Ganzes schwebt auch jetzt noch ein mystisches Halbdunkel. Es entspricht dies einer Anordnung des Fürsten Bismarck, hinsichtlich deren der als sehr gut unterrichtet bekannte deutsch-russische Schriftsteller Julius von Eckhardt, schon 1892 in seinen „Betrachtungen über den neuen Kurs und die neue europäische Lage", schrieb, dass nach ihm der Wortlaut dieses Ver-

trags niemals, selbst nicht im Fall einer Auflösung des Dreibunds der Oeffentlichkeit übergeben werden solle. Der Historiker, Professor Hans F. Helmolt, der in einem am Vorabend des Weltkriegs in der Revue Politique Internationale erschienenem Artikel über den „Driebund im Orient" an jene Mitteilung Eckardts erinnert, schildert dort die Art, wie nach seinen Informationen „in einem der Dreibundstaaten" (Offenbar ist Deutschland gemeint. Ed. B.) die Geheimhaltung des Vertrags beobachtet werde, wie folgt:

„Nur der Ministerpräsident und der Minister des Auswärtigen nehmen von ihm Kenntniss, selbst deren Kollegen im Ministerium gegenüber wird der Text geheim gehalten. Die Urkunde bleibt der persönlichen Obhut des Ministerpräsidenten oder des Ministers des Auswärtigen anvertraut, den Unterbeambten (Sekretären oder andern) ist es untersagt sie zu lesen. Lediglich die Nachfolger dieser beiden Minister dürfen an das Original heran; die Diplomaten, die darüber unterrichtet sein müssen, erhalten ihre Information nur mündlich und sie beobachten über die persönlichen Notizen, die sie sich machen, das tiefste Geheimniss. Wäre es anders, so wüssten wir sehr viel mehr darüber, und dies ist nicht der Fall." [1])

„Man sieht also," setzt Helmolt hinzu, „dass in dieser Sache der geringste losgelöste Stein seine Bedeutung hat. Nur wenn man sie sammelt und an eine Reihe andrer hält, bringt man die Rekonstruktion ei-

[1]) Revue Politique Internationale, Aprilheft 1914, S. 323. Ich zitire nach dem französischen Text des Artikels, weil mir der deutsche Text nicht zur Hand ist. Ed. B.

nes in seinen grossen Linien annähernd zutreffenden Mosaik fertig. (a. q. o.).

Dies bestätigt, dass die deutsche Nation seit dem vorletzten Jahrzehnt des 19. Jahrhunderts durch einen stipulierten Vertrag mit Oestreich-Ungarn und Italien verbunden war, dessen voller Text selbst der Auswahl der gewählten Vertreter der Nation Geheimniss blieb, so dass auch diese keinen Augenblick darüber im Klaren waren, wie weitgehende Verpflichtungen dieser Vertrag umschloss.

Und an diesem, allen Begriffen von Kontrolle der Leitung der Nation durch diese oder deren Vertretung widersprechenden Zustand haben die deutschen Volksvertreter die ganze Zeit über nicht zu rütteln gewagt sondern sich mit gelegentlichen Erklärungen vom Regierungstische darüber begnügt, die nur sehr unbestimmte Auskunft über die Tragweite des Vertrags gaben, auf dessen Eigenheiten wahrscheinlich auch die merkwürdige Tatsache zurückzuführen ist, dass Italien im Mai 1915 Oestreich-Ungarn den Vertrag kündigen und dann mit diesem Lande blutigen Krieg führen konnte, ohne dadurch mit Deutschland, den Kriegsverbündeten Oestreich-Ungarns in ein bestimmt erklärtes Kriegsverhältniss zu geraten. Weil die bürgerlichen Parteien mit dem Bündniss selbst einverstanden waren, verzichteten sie darauf, über seine Verpflichtungen genau unterrichtet zu werden.

Und doch haben wir gesehen, wie weitgehend diese Verpflichtungen tatsächlich sind, wie sehr sie Deutschland diplomatisch mithaftbar gemacht haben für Massnahmen der östreichisch-ungarischen Politik, die kei-

neswegs immer den Interessen Deutschlands entsprachen oder mit dessen politischen Leitern vereinbart waren. Es gehört zu den erblichen Liebhabereien der österreichischen Diplomatie durch plötzliche Schaffung vollendeter Tatsachen die Welt zu überraschen und die Freunde in Verlegenheit su setzen. Noch am Vorabend des jetzigen Weltkrieges sahen wir den deutschen Staatssekretär des Aussern Herrn von Jagow am 29 Juli 1914 dem Botschafter Englands, Sir Edw. Goschen, erklären, er (Jagow) müsse bei seinen Ratschlägen an Oestreich *sehr vorsichtig* sein, da jeder Gedanke, dass ein Druck darauf ausgeübt werde, dieses leicht veranlasse, *die Dinge zu überstürzen und eine vollendete Tatsache zu präsentieren.* Dies sei jetzt in der Tat geschehen, er (Jagow) sei nicht sicher, dass die Uebermittlung von Grey's Gedanken nach Wien, „die Antwort Serbiens auf das östreichische Ultimatum biete eine Grundlage für weitere Verhandlungen dar, nicht „*die Kriegserklärung* (Oesterreichs an Serbien) *beschleunigt* habe". (Englisches Blaubuch, Schriftstück Nr. 75, Telegramm Sir Ed. Goschens an Sir Ed. Grey vom 29 Juli 1914).

Wenn Herr von Jagow hier nicht bloss eine Ausrede gebraucht hat, was aber kaum anzunehmen ist, so offenbart seine Bemerkung folgendes Bild: die deutsche Regierung übermittelt der ihr verbündeten österreichischen Regierung einen Vorschlag Sir Edward Grey's und zeigt ihr damit, um ihre Empfindlichkeit zu schonen, indireckt an, dass sie den Vorschlag für diskutabel hält (vgl. die Depesche des britischen Ge-

schäftsträgers in Berlin, Sir H. Rumbold, vom 26 Juli 1914 an Sir Edward Grey über die dahingehende Erklärung des deutschen Unterstaatssekretärs, Schriftstück Nr. 34 des Blaubuchs) und das ist der Wiener Regierung ein Anlass, ohne vorherige Verständigung mit Berlin eine Kriegserklärung zu überstürzen, von der sie wissen musste, dass sie Oesterreich-Ungarn und damit auch dessen Bundesgenossen Deutschland in einen Krieg von unabsehbaren Umfang hineinzureissen drohte. Das Bündniss wird für den einen Staat zur Haftung für gelinde gesagt Unbesonnenheiten des andern.

Davon steht nun zwar sicherlich nichts in dem Bundesvertrag, es ist aber eine seiner natürlichen Folgen. Allen Staatenbündnissen dieser Art wohnt die Tendenz inne, über ihre stipulierten Verpflichtungen hinaus zu binden. Ihr Wortlaut ist heute gewöhnlich so abgefasst, dass sich, solange man sich an den Buchstaben hält, grundsätzlich nichts gegen sie einwenden lässt; es sichert da immer nur der eine Teil dem andern für den Fall eines diesem von dritter Seite erklärten oder aufgezwungenen Kriegs je nachdem Unterstützung oder wohlwollende Neutralität zu. Ist nun schon, wie die Erfahrung gezeigt hat, der Begriff „aufgezwungener Krieg" äusserst dehnbar, so giebt es noch allerhand andre Momente, welche, sobald einmal ein solches Bündniss geschlossen ist, die Haftbarkeit des einen Teils für Handlungen des andern über das vertragsmässig Stipulierte hinaus zu treiben tendieren. Das anglofranzösische Abkommen von 1904 kann nach Form und Inhalt nicht völlig mit dem Dreibundver-

trag in eine und dieselbe Kategorie gesetzt werden, ist ihm aber doch grade darin wesensgleich, dass es in der Praxis für den einen Teil zu viel weitergehender Haftung wurde, als es nach seiner ursprünglichen Fassung sein zu wollen schien. Aehnlich des anglorussische Abkommen van 1907 über Persien.

Es mag hier unerörtert bleiben, ob bei diesen Abkommen das englische Volk geflissentlich über deren Tragweite getäuscht wurde oder die Dinge quasi automatisch über das ursprünglich Gewollte hinaus wuchsen. Jedenfalls hat es in England nicht an Leuten gefehlt, welche immer wieder durch Fragen im Parlament und scharfe Artikel in der Presse die volle und ganze Wahrheit in Bezug auf sie aus der Regierung herauszulocken suchten [1]. Von solchem unablässigen Drängen nach Kundgabe des vollen Inhalts des Dreibundsvertrags war aber in Deutschland nichts zu verspüren. Politische Schriftsteller haben hintenherum dessen „Mosaik", wie Professor Helmolt es bezeichnet, zu vervolständigen versucht, gerade die Politiker

---

[1]) So entlockte am 14 December 1911 der Abgeordnete Mac Neill dem Staatssekretär Sir Edw. Grey, der vier Wochen vorher noch im Haus der Gemeinen erklärt hatte, es existirten zwischen England und Frankreich, ausser den von der Regierung bekannt gegebenen, keine verpflichtenden Abkommen, die Erklärung: „Es bestehen Verpflichtungen, die nicht bekannt gegeben worden sind". Beim ersten Mal hatte Grey nur im Abkommen von 1904 mit Frankreich vereinbarte Verpflichtungen im Auge gehabt, das Publikum aber konnte annehmen, seine Antwort erschöpfe das ganze Gebiet der Beziehungen mit Frankreich, und dieser Votum wurde durch die zugespitzte Frage Mac Neills zerstört.

Am gleichen 14 December 1911 gab aber Grey dem abgeordneten Wedgewood auf die Frage, ob zukünftig alle Vereinbarungen, Verträge und Abkommen, die zwischen England und irgend einem andern Land bestehen sollten, veröffentlicht werden würden, *eine verneinende Antwort.*

aber haben von solchem Eifer wenig verspüren lassen. Man wird es daher dem deutschen Sozialdemokraten nachfühlen, wenn er auf eine Mehrung der parlamentarischen Kontrolle der auswärtigen Politik, soweit die vom imperialistischen Geist erfassten Parteien in Betracht kommen, nur sehr geringe Hoffnungen setzt. Und die Linie dieser Parteien geht heute leider sehr weit.

Damit soll indes nicht gesagt werden, dass die Parteien des Völkerfriedens im Kampf um die Ausübung und Erweiterung dieser Kontrolle erlahmen dürfen. Ganz im Gegenteil. Sie haben allen Grund den Kampf für die Publizität der auswärtigen Politik fortzusetzen und zu steigern. Sie haben auf alle parlamentarischen Einrichtungen und alle Verfassungsformen zu drängen, welche die ständige Ueberwachung der auswärtigen Politik möglich machen und ihr Wirkungskraft verleihen. Wo die parlamentarischen Ausschüsse versagen, haben sie *ausserparlamentarische Ausschüsse* zu bilden und in Tätigkeit zu erhalten, die sich die Aufgabe stellen:

1. Die auswärtige Politik ihres Landes ständig zu überwachen.

2. das auf sie bezügliche Urkunden-und Tatsachenmaterial zu sammeln und das Wichtigste davon dem grossen Publikum periodisch in billigen Flugschriften zugängig zu machen.

3. Durch das Vorhergehende und ergänzende Veröffentlichungen und Verträge das Volk zur Erkenntniss von der Wichtigkeit einer unausgesetzten Verfolgung und Ueberwachung der auswärtigen Politik ihres

Landes und zur Bildung eines wahren Willens hinsichtlich ihrer Wünsche zu erziehen.

Nur durch solche Erziehung des Volkes kann man hoffen, denjenigen Druck auf die Parlamentarier auszuüben „der erfordert ist, der Behandlung der auswärtigen Politik in den Parlamenten Realität zu erwirken. Nur ein Volk, das dazu erzogen ist, auf diesem Gebiete *erkennen zu wollen*, wird darauf bestehen, volle Auskunft darüber zu erhalten, welche Verpflichtungen seinem Lande durch Abkommen, Verabredungen usw. seiner Regierung mit den Regierungen anderer Länder ausdrücklich und mittelbar auferlegt werden. Nur wo ein Volk solchen Willen hat, wird sein Parlament, sofern es die gesetzlichen Mittel zur Ueberwachung der auswärtigen Politik nicht hat, sie sich zu erkämpfen wissen.

Die Ueberwachung der auswärtigen Politik durch die Volksvertretung und das Volk selbst ist eine Grundforderung des öffentlichen Lebens jeder Nation, die Herrin ihrer Geschicke zu sein strebt. Aber sie ist nur ein ergänzendes Hilfsmittel zur Bekämpfung der die Völker bedrohenden Gefahr, durch Handlungen ihrer vollziehenden Instanzen im Kriege oder kriegsähnliche Feindseligkeiten mit andern Nationen verwickelt zu werden. Auf der einen Seite handelt es sich um tiefergreifende Aenderungen in den Verfassungen der meisten Nationen, wie z. B. hinsichtlich des heute fast überall bestehenden verhängnisvollen Rechts der ausübenden Instanzen, nach eigenem Ermesssen den Kriegszustand zu verhängen, die Mobilmachung zu verfügen, das Parlament aufzulösen, um unter dem

Druck auswärtiger Komplikationen Neuwahlen vornehmen zu lassen, Krieg zu erklären usw, auf der anderen Seite um stärkere Ausbildung des internationalen Rechts und Schaffung von Einrichtungen und Kräften zu seiner wirksamen Geltendmachung. Am wichtigsten aber bleibt die unablässige Arbeit am Werk der *Solidarisierung der Nationen* durch die Beseitigung aller Sonderbündnisse und aller ausschliessenden handelspolitischen Koalitionen, sowie an der *Erziehung der Völker* zum vollen Verständnis der Tatsache, dass, wie im Innern der Staaten, so auch in den Beziehungen der Nationen zu einander die Beseitigung jeder Art von Faustrecht durch vereinbartes gleiches Recht nicht nur die höchste sittliche Zivilisation sondern auch den grössten materiellen Wohlstand verbürgt. Nur wo diese Erkenntniss im Volke unausrottbar Wurzel gefasst hat, und nur wo die demokratischen Volksklassen zwischen dem Machtbedürfniss bevorrechteter Schichten und dem wirtschaftlichen und kulturellen Interesse der grossen Volksmehrheit streng zu unterscheiden gelernt haben, wird die Ueberwachung der auswärtigen Politik durch gewählte und freiwillig konstituirte Ausschüsse, wirkliche und wirksame Fürsorge für eine wahre Friedenspolitik bedeuten.

SOZIOLOGISCHE UND GESCHICHTSPHILOSOPHISCHE BEMERKUNGEN ZUR ORGANISATION DER ZWISCHENSTAATLICHEN BEZIEHUNGEN (DIPLOMATIE).

VON

DR. ALEXANDER GIESSWEIN, UNGARN.

Es ist ein unverkennbarer Zug der gesellschaftlichen Entwickelung, dass sich die menschlichen Gruppen immer mehr und mehr aneinanderschliessen, um mit gemeinsamen Kräften und auf Grund der Erkenntniss ihrer Interessen-Gemeinschaft das gemeinsame Ziel zu erreichen. Eine wahre Weltherrschaft der Menschheit kann nur durch eine je vollkommenere Durchführung der Assoziation angestrebt werden. „Les hommes en s'unissant pour lutter contre le milieu — so schreibt Le Dantec — et contre les autres espèces vivantes, se sont assuré peu à peu la domination du monde." Wie hier der Biologe so kommt auch der Geschichtsphilosoph Xénopol zu demselben Ergebniss: „Le progrès de l'humanité tend précisément à amoindrir la concurrence entre les individus humains, et à remplacer la lutte pour l'existence entre les hommes, par leur domination sur la nature." Von Stufe zu Stufe kommt dieses Prinzip in der Vereinigung der Familien zu Horden, der Horden zu Clans, der Clans zu Stämmen, der Stämme zu Völkern und Staaten zur Geltung. Es ist zwar in der

Regel das Zusammenstossen von Horden, Clans, Stämmen und Völkern anfangs der Anlass zu Interessencollisionen, man meint im neuen Nachbarn einen mehr oder weniger gefährlichen Rivalen zu haben, und diese Besorgniss ist sehr oft die Ursache von blutigen Fehden. Doch führt dann gewöhnlich dieser Kampf zur Einsicht, dass man gemeinsame Interessen habe, und dass diese viel leichter und mit weniger Opfern, also für beide Teile vorteilhafter durch Vereinigung der Kräfte erreicht werden können. „Struggle i.e. the specialization of interests — sagt A. Small (Gener. Sociology. S. 363.) — unwittingly pays tribute and becomes vassal to socialization." Kurz fasst man dieses Prinzip auch in dem Axiome zusammen: „From struggle to cooperation." Die in aufsteigender Richtung sich stets ausbreitende Sozialisation, die Vereinigung früher loser Gruppen ist das leitende Prinzip der socialen, kulturellen und wirtschaftlichen Entwicklung. Allerdings kommen auch Trennungsmomente und Auflösungserscheinungen zu Tage, dies ist aber immer mit einem Rückfall im kulturellen Emporsteigen verbunden.

Das Bestreben nach einer möglichst grossen Vereinigung getrennter Gruppen hat die Weltreiche hervorgebracht, die aber, weil gewöhnlich durch eiserne Gewalt zusammengebracht und deshalb die Auflösungskeime in sich bergend, in der Regel von kurzer Dauer waren. Die Geschichte lehrt uns zwar, dass auch in kleineren Gruppen eine hohe kulturelle Entwicklung erreicht werden kann, wie es die Beispiele von Hellas, Israel, der phönizischen Gemeinwesen, und in späterer Zeit die Städterepubliken und Fürstentümer

Italiens beweisen, aber die Entwicklung des sozialwirtschaftlichen Lebens forderte dennoch immer eine Vergrösserung des Gebietes. Kann dies auf friedliche Weise nicht geschehen, wie es bei weniger entwickeltem Kulturstand fast stets der Fall ist, so greift dann, zum Schaden der Freiheit, die Hand des Eroberers ein.

Die Form der Assoziation, wie sie uns in den Weltreichen entgegentritt kann darum nicht als eine besonders hohe Stufe der Vereinigung gelten. Sie ist nur teilweise kulturfördernd, und oft um vieles mehr kulturvernichtend, weil sie unbedingt auf das individuelle des Volktums vernichtend einwirkt, andrerseits aber in den gewaltsam unterdrückten und willkürlich beherrschten Völkern den Revanchegeist grosszüchtet. Sie wirkt darum in der Regel nicht wirklich organisatorisch, sondern zersetzend. Die festeste und dauerhafteste Form der Organisierung in ein weltumspannendes Reich — nach den damaligen Begriffen — kam noch dem römischen Reiche zu, wenn man von dem eine mehr national-kulturelle Einheit bildenden chinesischen Reiche absieht. Diese verhältnissmässige Festigkeit rührte aber auch teilweise aus der mehr bündnissartigen Zusammensetzung des Reiches her, in Folge dessen es auch der selbständigen Entwicklung der kultur-ethnischen Bestandteile kein Hinderniss in den Weg legte.

Nach dem Zerfall des weströmischen Reiches kam für den Westen Europas die Zeitepoche der ethnischen Zersetzung, die nur mitunter durch zeitweilige Vereinigungsversuche (z. B. Karls d. Grossen) unterbrochen wurde. Allerdings wurde dadurch die Heranbildung der

ethnischen Individualitäten, die teilweise in den jetzigen Kulturvölkern weiterleben, begünstigt.

Doch konnte die wirtschaftliche Entwicklung eine solche Zersplitterung, wie sie besonders das Feudalwesen ins Leben rief, nicht dulden. Der Assoziationstrieb musste den Sieg davontragen. So kam zuerst das vereinigte Spanien, Frankreich, Gross-Britannien zu stande, und dieses Werk wurde dann weiter in der Vereinigung von Deutschland und Italien, wenn auch auf verschiedene Weise vollzogen. Eine solche wirtschaftliche Zerbröckelung, wie sie noch vor einem Jahrhundert ja vor einigen Jahrzehnten in Deutschland und Italien, mit ihren vielfach getrennten Zollgebieten vorhanden war, wäre bei der modernen Verkehrstechnik eine reine Unmöglichkeit.

Es war also das Bedürfniss der Assoziation, welches bewusster- oder unbewussterweise am Zustandekommen der Nationalstaaten arbeitete. Das 19-te Jahrhundert hat uns die Idee des Nationalstaates gebracht, mit dem Bestreben die Angehörigen desselben Volkstumes in einen Staat zu bringen. Freilich mussten dabei geographische und historische Schwierigkeiten, oft in blutigen Fehden, überwunden werden. Anderseits hat aber diese Idee auch zersetzend gewirkt, indem sie die ethnisch einander fremden Angehörigen desselben Staates voneinander trennte und zwischen den ethnischen Gruppen neue Reibungsflächen schuf. Man hat nämlich den Satz: „eine Nation ein Staat" umgekehrt in der Formel: „Ein Staat eine Nation", und demzufolge die Angehörigen des Staates mit mehr oder weniger Gewaltsamkeit gezwungen ihr Volkstum aufzuge-

ben und in dem Volkstum der herrschenden Nation aufzugehen. Dass dadurch nicht jene Einheit erzielt wurde, welche die Assoziation fördert, is selbstverständlich; in diesem Sinne ist darum die Idee des Nationalstaates, mit Rücksichtslosigkeit durchgeführt, vielerorts kein Prinzip der engeren Vereinigung geworden.

Der weitere Fortschritt der wirtschaftlichen Entwicklung, wie ihn die hohe Stufe unserer Verkehrstechnik bedingt, kann aber bei den nationalen Einheiten nicht stehen bleiben, er erheischt weitere Gebiete und demnach die, wenn auch sonst losere Verbindung von verschiedenen ethnischen Gruppen und Staaten. Für die Staaten Europa's bleibt nichts anderes übrig, als den Weg der fortschreitenden Assoziation weiter zu wandeln, oder kulturell und wirtschaftlich einer Dekadenz anheimzufallen. Die fortschreitende Assoziation selbst aber kann zwei Bahnen einschlagen. Entweder die Bahn der freien Vereinigung zu einem, wenn auch lose zusammenhängenden Staatenbunde, zu dem ‚Zweckverband Europa' wie A. Fried es nennt, oder wenn dies nicht gelingt, so dürfte der Assoziationstrieb der menschlichen Gesellschaft den Weg der erobernden Weltreichbestrebung einschlagen. Ein gewaltsamer, freiheitswidriger, blutiger Weg, wie ihn die Menschheit schon öfter betreten hat, der aber nie ein dauerndes Gleichgewicht zu schaffen vermochte.

Und es sind nicht die Waffen allein, welche hier die Entscheidung bringen, welcher Weg betreten werden müsse, sondern vor allem der Umstand ob das Erleben des jetzigen Weltkrieges, mit seinen durch die vervoll-

kommnete Kriegstechnik gesteigerten Verwüstungen an Menschenleben und Kulturwerten, die Einsicht der Völker auszulösen und zu reifen vermag, es müsse ein innigeres Band zwischen den Kulturstaaten geschaffen werden, das eine auf Interessengemeinschaft und Solidarität beruhende Organisation zu Stande bringt, und einen dauernden, unverletzlichen mit gehöriger Sanktion versehenen zwischenstaatlichen Rechtszustand ins Leben ruft.

Es ist jedenfalls auffallend dass diese Idee einer Solidarität der Völker besonders in jenen Zeiten die Geisler beschäftigte, da der Mangel einer Organisation sich am meisten fühlbar machte und die Kulturwelt durch blutige, verwüstende Kriege entzweite. So taucht namentlich zu Ende des XVI. und Beginn des XVII. Jahrhunderts, im Zeitalter des absoluten staatlichen Individualismus, der Gedanke einer europäischen Völkerfamilie und eines zwischenstaatlichen Rechtes auf, wie er zuerst von Gentilis und Suarez deutlich aufgefasst, und dann von Grotius auf geniale Weise aufgebaut wird. Die Vereinigung der christlichen Staaten Europas wird in den Memoiren Sully's (erschienen 1634, also mitten unter den Wirren des 30. jährigen Krieges) als der grosse Plan seines Königs (Heinrich IV.) dargestellt; im 18-ten Jahrhundert ist es aber Christian Wolff der die Idee einer ,Civatas maxima gentium' aufstellt, einer ideellen überstaatlichen, alle Staaten in sich begreifenden Organisation, und es ist kein geringerer als der grosse Denker Kant, der dann später wieder diesen Gedanken aufgreift.

Eine jede Idee ist die Projection der Bedürfnisse,

und es will darum jede Idee zur Tatsache werden. Freilich stehen der Verwirklichung oft fast unüberwindliche Hindernisse in dem Wege. Aber der Entwicklungsprocess kennt keine Hemmnisse; seine Bewegung ist zwar in der Regel ein ganz unmerklicher, aber sicherer, steter und unaufhaltsamer Verlauf, gerade so, wie das Gletschereis vom Gipfel in das Tal herabsteigt, und der Giessbach sich in ungezählten Jahrtausenden einen Weg durch die Felsen bahnt. Mitunter sind es dann dem Anschein nach plötzlich eintretende, aber in der Tat allmählich vorbereitete katastrophale Erscheinungen und Kataklysmen, die dem Erdboden eine neue Gestalt geben. In der Menschheitsgeschichte ist der jetzige Weltkrieg unbedingt eine solche katastrophale Erscheinung, die der politisch-sozialen Welt eine neue Organisationsform verleihen muss.

Unser Zeitalter hat für das nationale Zusammenleben den Solidaritätsgedanken zur höheren Entwicklung gebracht, sie hat die festen nationalen Einheiten geschaffen. Wir können und dürfen aber bei dieser Stufe nicht stehen bleiben. Es muss die Solidarität der Völker und Staaten untereinander ausgebaut werden. Schon der jetzige Krieg hat zwei grosse Staatenbündnisse (Alliance und Entente) ins Leben gerufen, und ein wahrer Friede ist früher nicht zu erwarten, bevor es nicht gelingt die Gegensätze durch eine Vereinigung beider Gruppen zu begleichen, alles übrige wäre nur ein kürzerer oder längerer Waffenstillstand, dazu dienend die Rüstungswut in beiden Teilen auf das Höchste zu steigern.

Ist aber unter den gegenwärtigen Verhältnissen eine

gemeinsame Verständigung der Völker denkbar, sind wir nicht gerade jetzt am entferntesten von der Solidarität der Völker? Auch auf diese Frage gibt uns die Geschichte eine Antwort. Die sozial-wirtschaftlichen Sonderinteressen der Süd- und Nordstaaten Amerikas haben in den sechziger Jahren des verflossenen Jahrhunderts zu dem mit solch grausamer Erbitterung durchgekämpften Sezessionskrieg geführt, und dennoch war die Frucht dieses Krieges das innigere Zusammenschliessen der Staaten der Union; man hat durch den Sieg des Freiheitsprinzips zugleich den *trait d'union* der gemeinsamen Interessen gefunden.

Und diese Möglichkeit ist auch für die Staaten Europas vorhanden; die Verwirklichung derselben ist die Bedingung eines dauernden Friedens und der Freiheit der Völker Europas. Denn da die Tendenz einer wirtschaftlich-politischen Conzentration gegeben ist, ist das föderative Zusammenschliessen der einzige Weg der Völkerfreiheit; kann oder will man diesen nicht betreten, so wird der eiserne Ring eines Imperiums die streithaften Völker zur Einheit zwingen. Man befürchtet zwar durch eine derartige Union, die allenfalls in einem ganz anderen Stil und nach einem ganz anderen System aufgebaut werden muss, als dies bei der amerikanischen Union der Fall ist, müsse die Souveränität der Einzel-Staaten beeinträchtigt werden. Das wäre aber nur der Fall wenn man unter Souveränität eine unbegrenzte Willkür der Staatslenkung versteht, wie eine solche eigentlich niemals bestand und nicht bestehen kann. Denn jedwede Staatslenkung, sei sie eine absolut monarchistische oder sogar despoti-

sche, sei sie eine parlamentarisch gemässigte Monarchie, oder eine republikanische, kann nie und nimmer durch blosse Willkürsakte geleitet werden, sie ist an Traditionen, an die Macht der Staatsbedürfnisse, an Vorschriften des Gewohnheitsrechtes, an die Forderungen der wirtschaftlich-sozialen Entwicklung gebunden, von denen sie sich nicht lossagen kann. Ist aber die wenn auch losere Vereinigung der Kulturstaaten ein soziales und politisches Bedürfnis, so muss sich jedwede Souveränität vor dieser Forderung des Tages beugen.

Ohne das Bewusstsein der zwischenstaatlichen Solidarität gibt es kein lebendes System des Völkerrechts, es kann nur völkerrechtliche Satzungen geben, die aber bei dem ersten Anlasse einer Interessencollision zusammenbrechen. Sehr richtig hat darum Kant als zweiten Definitivartikel zum ewigen Frieden das Axiom aufgestellt: „Das Völkerrecht soll auf einen Föderalismus freier Staaten gegründet sein."

Allerdings müssen sich aber noch gar manche unserer staatlichen Institutionen diesem Solidaritätsprinzipe anpassen, vor allem anderen das veraltete System der diplomatischen Vertretung, das noch ganz und gar auf der staatlich individualistischen Grundlage ruht. Das System unserer jetzigen Diplomatie ist selbst kaum mit der parlamentarischen d.h. volksvertretenden Regierungsform vereinbar, es ist ein Überbleibsel jener absolutistischen Zeit, welche keine dem Volke und der Volksvertretung verantwortliche Staatsfunktionäre kannte. Es ist darum die Diplomatie in ihrer jetzigen Form selbst im modernen Staate ein gewisser

Anachronismus gewesen, sie wird es aber noch mehr sein in einem solidaristisch eingerichteten Staate, für den die aüssere Politik eine stets mit voller Aufmerksamkeit zu verfolgende Angelegenheit sein wird.

Nur eine dem Volke, wenigstens in seiner Vertretung verantwortliche Diplomatie vermag es durchzuführen, dass in den gegenseitigen Beziehungen der Staaten die Forderungen des Rechts und der Sittlichkeit ebenso zur Geltung kommen, wie in den Beziehungen der Staatsbürger untereinander. Für die geheimtuende und unverantwortliche Diplomatie müssen aber noch immer die Ratschläge eines Macchiavelli und die Regeln eines Richelieu gelten.

Dort wo es zum Prinzipe geworden ist den Nachbar oder Genossen zu überlisten, wo der heilige Egoismus im zwischenstaatlichen Verkehre der leitende Grundsatz geworden, muss an die Stelle des gegenseitigen Vertrauens ein allgemeines Misstrauen treten. „Der Ausdruck befreundete Mächte wird dadurch ein dekoratives Beiwerk, das man je nach Bedürfniss an der Mauer des Staatsgebäudes anbringt oder weglässt, und die Diplomatie, die eigentlich den Frieden unter den Völkern auf den Grundlagen der natürlichen Billigkeit und des Völkerrechtes aufbauen sollte, wird entweder unmächtig oder eine hohe Schule unverantwortlicher Konflikte, die man künstlich einfädelt, wenn man besser gerüstet ist, als das Nachbarvolk, auf dessen Unkosten man sich vergrössern will." (A. Osseg, Der europ. Militarismus S. 101 f.). Dass unter diesen Umständen das der Leitung der Diplomatie anvertraute europäische Conzert zu einer Katzenmusik, und das

berüchtigte europäische Gleichgewicht zu einer lächerlichen Lügenphrase werden musste, ist selbstverständlich. Wie es eine Unmöglichkeit ist innerhalb des Staates eine Rechtsordnung ohne Solidarität der Staatsbürger auf Grund der egocentrischen Anarchie zu schaffen, so wird man nie zu einer zwischenstaatlichen Rechtsordnung gelangen, wenn man in der angeblich die Staats- und Völkerinteressen vertretenden Diplomatie ein System aufrecht erhält, das jenseits von Gut und Böse steht.

Der heilige Egoismus der Nationen muss aber jetzt gerade durch den Weltkrieg zur Einsicht kommen, dass seine höchste Forderung eine feste zwischenstaatliche Rechtsordnung ist, und dass diese nur dann gesichert werden kann, wenn die Lenkung der Diplomatie in den Händen der Völker niedergelegt ist; aller Parlamentarismus, und jedwede Art von Volksvertretung ist von geringer Bedeutung, wenn das wichtigste Moment der Staatserhaltung die Regelung der zwischenstaatlichen Beziehungen ausser ihrem Bereiche liegt. Der Selbsterhaltungstrieb der Völker muss sie zur Ueberzeugung gebracht haben, dass im 20-ten feldgrauen Jahrhundert der Bestand der Staaten nur durch das Solidaritätsprinzip gesichert werden kann, und dass darum die Diplomatie, als wichtigstes Organ der zwischenstaatlichen Beziehungen unbedingt der Kontrolle der Volksvertretungen untergeordnet werden muss. „Hors du droit des gens — sagt der französische Staatsmann Guizot — il n'y a que l'état révolutionnaire, qui est la barbarie jetée au travers de la civilisation." Aber bei dem jetzigen System der Diplomatie ist alles Völ-

kerrecht ein blosser Formelkram. Darum um aus dieser Periode der Zwischenstaatlichen Barbarei und des Umsturzes herauszukommen und in einen allen Völkern notwendigen Gleichgewichtszustand versetzt zu werden, muss unsere Forderung sein: Reorganisation, parlamentarische Lenkung und Verantwortlichkeit der Diplomatie.

PARLIAMENTARY CONTROL OF FOREIGN POLITICS.

BY

DR. MIKAEL H. LIE AND PROF. HALVDAN KOHT, NORWAY.

In no domain has it been more difficult to make effective the right of the people to command its own destiny, in no domain the Cabinet politics have had fuller play, than in foreign affairs. Those constitutional guarantees which are intended to cover all government acts alike, have shown themselves to be comparatively ineffective in foreign politics, and most of the special guarantees created for these affairs have not fulfilled the expections entertained.

Until recent times it was the prevalent opinion that foreign politics, as a matter of course, had to be under the unfettered control of the head of the state. Even Rousseau, in his „Lettres de la Montagne", says: „Par les principes établis dans le Contrat social on voit que malgré l'opinion commune, les alliances d'Etat à Etat, les déclarations de guerre et les traités de paix ne sont pas des actes de souveraineté, mais de gouvernement; et ce sentiment est conforme à l'usage des nations qui ont le mieux connu les vrais principes du droit politique. L'exercice extérieur de la puissance ne convient point au peuple, les grandes maximes d'Etat ne sont pas à sa portée; il doit s'en rapporter là-dessus à ses

chefs, qui, toujours plus éclairés que lui sur ce point, n'ont guère d'intérêt à faire au dehors des traités désavantageux à la patrie, l'ordre veut qu'il leur laisse tout l'éclat extérieur et qu'il s'attache uniquement au solide. Ce qui importe essentiellement à chaque citoyen, c'est l'observation des lois au dedans, la propriété des biens et la sûreté des particuliers. Tant que tout va bien sur ces trois points, laissez les Conseils négocier et traiter avec l'étranger, ce n'est pas de là que viendront les dangers les plus à craindre."

Of late, a clearer conception of democracy has made progress in this field too, but it has been met by quite special difficulties in striving for firm and regular forms of parliamentary control. The more strongly democracy has taken hold of the power of controlling internal affairs the more intensely it has felt how unsatisfactory, how plainly absurd is the present condition of foreign affairs. In 1886, Mr. Richard made this motion in the British House of Commons:

„That in the opinion of this House it is not just or expedient to embark in war, contract engagements involving grave responsibilities for the nation, and add territories to the Empire without the knowledge and consent of Parliament." Only by a majority of five the motion was lost. Mr. Gladstone, in speaking against it, said: "The present system cannot possibly be defended as an ideal system. That is to say, we cannot say that in any instance the maximum of security is afforded to the country against either its going wrong or being betrayed into acts which, whether right or wrong, are acts of which it has no cognizance and on which

it has had no opportunity of bringing its judgment."

The outbreak of the great European War, and the incidents that had a part in bringing it about, have made it plain that a change of system is an imperative necessity. The freedom of nations will never be secure until democracy has asserted itself in foreign affairs.

An inquiry into the means of parliamentary control now in use, will point the way for future organization.

I.

Only lately, the *ordinary constitutional control* of government action, based upon subsequent inquiry into government records, has entered into foreign affairs. As an instance of this we refer to the political history of Sweden and Norway. The Swedish Constitution of 1809 (par. 7) and the Norwegian Constitution of 1814 (par. 28) expressly excepted diplomatic affairs from being dealt with in council; together with affairs of military command, they were given in charge of the King and so put outside of ordinary constitutional control. The political events of the sixties, when the personal policies of the King led the United Kingdoms to the verge of war, gave birth to an earnest wish of preventing such possibilities. The difficulties in trying to realize this demand, concurred to dissolve the union of the two kingdoms in the year 1905. By the revision of the Swedish Constitution in 1909, diplomatic affairs were placed under ordinary constitutional control, and the same thing was done in Norway in 1911; at present, only affairs of military command may be excepted from being

treated in council, and all council records must be laid before parliament or before a parliamentary committee. Of course, such a method of procedure is necessary in any democratic country; but, obviously, it cannot do much to prevent dangerous policies. The government will be compelled to take into a certain account the wishes of the parliamentary majority, but, by its own acts, it will be able to bind the Parliament and the country, and the subsequent control will be of small or none real effect.

The same is true about the operation of the *money-granting power* of the Parliament. It has not shown strength enough to prevent policies that demand great military expenses; as soon as the King or the Government is able to plead international emergencies, the Parliament feels constrained to grant almost anything, and so this means of parliamentary control is made illusive.

More directly the Parliament may have the power of intervening in foreign politics by means of *questioning* the ministers. By questions in Parliament it is possible to trace and follow up a certain matter from its beginnings; they admit that continuous criticism which, especially in foreign affairs, is necessary to a real control, because continuity here is of so great importance. But this kind of control cannot be satisfactory either. It is contingent upon a certain amount of knowledge about what is going on among diplomats. It cannot be made use of except when Parliament is in session, and experience shows that the political responsibility of the government in this way rarely is engaged.

II.

Most of the free constitutions of the world grant to the parliaments some kind of *treaty-making power*, by providing that certain treaties have to be approved of by Parliament. This rule especially is applied to treaties which involve the general legislative or financial powers of parliament, e.g. treaties of international intercourse („Verwaltungsverträge"). It is settled by the constitutions of Belgium (par. 68), Italy (par. 5), Denmark (par. 18), Holland (par. 59), Greece (par. 32), Germany (par. 11), and France (art. 8). In other countries, as in Great Britain, Sweden, and Norway, the same principle is established by constitutional practice without any written provision. Mostly, to be sure, such approval of Parliament need not be resorted to until after the ratification of the treaties, and then, of course, it has not much constitutional value. In France, however, the treaties have to be laid before Congress for approval before ratification, and such is the latest practice in Norway too. By several constitutions, some particularly important conventions are made dependant on express sanctioning by Parliament, especially peace conventions and cessions of territory. On the same line stands the constitutional provision of some countries that prescribes approval by Parliament of declaration of war, at least, in cases of offensive war. But, as a rule, all such intervention of Parliament will come too late to be of any practical value. Generally, treaties of alliance and other political agreements are excepted from these constitutional rules, and then there is no real guarantee against reckless play with

the dearest interests of the people. Such exceptions can not be tolerated in any truly democratic country.

In *Norway*, according to constitutional provision of 1911 (par. 75), all treaties and agreements with foreign powers have to be communicated to Parliament for inquiry by a special committee. If the government thinks it necessary or has agreed to keep some treaty or articles of treaty secret, these have to be communicated secretly to the parliamentary committee concerned; but any member of the committee has the right of bringing the whole matter before Parliament (which, of course, may discuss it with closed doors). In *Switzerland*, the constitution (par. 85) grants a still stronger power to the Congress, all treaties having to be sanctioned by both chambers. The French revolutionary constitutions of 1791, 1793 and 1848 likewise required the sanctioning of every treaty by the legislative assembly. By this principle, the whole foreign policy of the country may be put under the supervision of Parliament; the Parliament will be in possession of at least a possibility of coherent judgment of all determining political factors. But treaties are not the whole of politics, and such provisions are not sufficient to make Parliament dominate in foreign affairs; the power of approving treaties, however wide its scope may be, cannot by itself establish true democracy in international politics. The important point is how to introduce parliamentary control before matters have arrived at the conclusion of treaties. In this respect, the constitutional history of the *United States of America* is highly important.

When the Constitution of the United States was adopted, the Senate was understood to continue the activities of the Congress of Confederation which had the whole management of foreign affairs. By its composition (two delegates from each State) the Senate emphatically represented the federalist principle, i.e. the demand of the separate states for influence upon questions that interested them all alike without respect to area or population. The discussions of the constitutional convention resulted in vesting the central executive power in the President; but it was provided that all treaties had to be made "by and with the advice and consent of the Senate", this consent being made dependent on the concurrence of two thirds of the senators present, and then the President was granted no power of nominating diplomatic agents except "by and with the advice and consent of the Senate". In this way, the Senate has got executive functions that, in this field, may well compete with the powers of the President. The original idea was to constitute the Senate as a *permanent council* for the President in all important foreign affairs.

As the number of senators has grown above the original 26, and as the Senate has taken its prominent place of a strong Upper House in American constitutional life, this original idea has been realized in a somewhat different, but very practical way. The Senate has intrusted the inquiry into treaties, and everything there-with connected, to a *Standing Committee on Foreign Affairs* of 7—9 members, and the extended powers granted to the Senate by the Constitution have made

this Committee able not only to inquire into treaties, but also continuously to supervise the negotiations from their beginnings; in important matters, the President even finds it advisable to discuss his policies with the Committee beforehand. The Committee may remain in Washington during the recess of Congress, and so there is created a basis for permanent cooperation of the executive and the legislative bodies. The President has the full responsibility of his actions, and the initiative rests with him and the Secretary of State; but the Secretary must, in direct discussion with the Committee, defend his course of action before a body of experienced and far-seeing men, who are carefully and critically judging of the general scope of his policy. On the whole, this management of affairs has worked so well that so great an authority as Lord Bryce in his renewned work on the American Commonwealth (I, p. 221) recommends to the European States the acceptance of the American system in order to set up an efficient parliamentary control of foreign affairs.

Notwithstanding, it must be acknowledged that the American system is not realized as completely as it ought to be. As the influence of the Senate is primarily concerned with the control of treaties the President may be able to execute his will by other means, for instance by "executive agreements". So it happened that, although the Senate did not sanction the St. Domingo treaty of 1905, the President by his powers in other departments of government succeeded in carrying out essentially the same policies as the said treaty aimed at. Negotiations and measures of the

highest importance for the question of war or peace, often do not shape themselves in any kind of international conventions, and in such cases, even the control of the Senate of the United States may prove intermittent and ineffective. The regular cooperation which, in the United States, has been established between Government and Parliament in a big domain of foreign affairs, naturally will have to be extended to embrace the whole of foreign politics.

The practical conclusion of the program of parliamentary control is the creating, in each country, of a *permanent parliamentary committee on foreign affairs*, which shall have a right to have knowledge of all negotiations and decisions of the government in this domain. Such a committee must represent all the chief parties of the nation, and it must be the right of any member to appeal to Parliament, or the one House of it, in any matter. In this way, a regular control of foreign politics will be won by the people.

III.

If all treaties, to be valid, have to be sanctioned by parliament, there cannot exist any *secret treaties* properly so-called. But, while parliamentary control of foreign affairs is a matter of international policy for each country by itself, there is a possibility of abolishing secret treaties by international action.

Already in the French Revolution it was observed that secret treaties did not agree very well with a thorough democracy. The question gave rise to interesting discussions (v. Revue politique et parlementai-

re, May 1912, p. 371). The National Convention did not think fit to prohibit all secret agreements of international character, but it tried to draw firm and rather narrow limits around them. The International Socialist Congress in London 1896 took a more radical stand by formulating the positive demand that all secret treaties were to be regarded as null and void.

The diplomatic negociations in the Morocco affair made again the question the order of the day in France. In 1912, it was discussed very thoroughly in the Chamber of Deputies. The Senate commission which was charged with the inquiry into the secret Franco-German agreement of November 4, 1911, unanimously adhered to the report of M. Baudin of June 26, 1912, which stated "qu'il a été fait, pendant les dernières années, un abus des traités secrets". The majority of the Chamber adhered to the same opinion. They meant that all secret agreements ought to be made public as soon as the security of the country would allow it, and everybody agreed that secretness in this domain is justified only in certain few cases, difficult however to define exactly.

The question of secret treaties is not to be confounded with that of secret negotiations or that of discussing treaties in Parliament with closed doors. It must certainly be acknowledged that there may be proper causes to exclude publicity until Parliament has given its sanction; the public discussion, in certain cases, may do harm to the fate of the treaty concerned in the representation of the other contracting power. But, with a completed treaty the matter is quite different. There

will be no demand for secret treaties except when a state is looking for profits that do not bear the full daylight, for instance by agreements of reassurance that are not in the best accord with precedent conventions, or when it is intended to prepare aggressive policies. But this is just what is to be prevented.

If the civilized nations of the world really want to create the conditions of a durable peace, they must come to an agreement absolutely *forbidding all secret treaties*. By such agreement they would carry out the principle of publicity, so intimately connected with democracy, and strengthen the feeling of international confidence which is one of the most essential conditions to the great work of reorganization that the European nations are now confronted with.

THE DEMOCRATIC CONTROL OF FOREIGN AFFAIRS.

BY

ARTHUR PONSONBY, GREAT-BRITAIN.

If the peoples of Europe were inspired by keen racial animosity and if an overpowering combative instinct impelled them constantly to seek conflict with their neighbours, and at the same time if the Governments, while continually exercising a moderating and restraining influence, found themselves unable to withstand so strong an elemental force, and were overpowered against their will, we should all be obliged to admit that war was inevitable, that the bellicose passions of humanity were uncontrollable and that only a slow process of education and enlightenment could bring about any change. But, as we know, the precise opposite is the case. The people have shown a marked tendency towards cooperation and fellowship, their instincts are pacific and they desire to turn their energies towards the real combat against the grave social evils which weigh down upon them in their own country. On the other hand we find all governments, even in the most democratically governed states, completely divorced from the peoples so far as foreign affairs are concerned, we find them adopting medieaval methods of diplomacy, we find them working in secret and com-

mitting their countries to engagements which are not revealed, and finally we find them quarrelling and plunging their peoples into deadly warfare.

No change can be expected after this war, no adequate compensation will be paid to the nations of Europe for their irretrievable losses, no settlement can be reached which will lead to a lasting peace unless this sytem is altered, unless the people have some voice and some control in the management of their foreign relations. The influence of Democracy will be pacific because social progress can only continue in times of peace. By democracy alone can this spirit of militarism be crushed for it cannot thrive where liberty and independence are the foundations of national life. We know too that whatever moral sense exists in a nation it resides in the peoples and not in their governments. It is not international morality that has a low standard but intergovernmental morality.

But the time has come when abstract theories must be translated into concrete proposals. It is all very well to say that democracy must control diplomacy. We must go a step further and show *how* the people can gain control over a branch of national affairs that has hitherto been jealously retained in the hands of a few selected persons.

The problem is undoubtedly easier in those countries where a democratic system of government is already established. While in no country have the people as a whole yet secured a completely representative system nevertheless in every European country parliamentary Government has been established. It is therefore

through the Parliaments, though they may vary in their power and in their representative character, that control must be sought.

In the first place Foreign Ministers in all countries should openly declare the policy they are pursuing and thus invite both parliamentary and public discussion. By this means the people will become educated, and through knowledge and education will become capable of discharging their responsibilities. If they are incapable now it is through ignorance, an ignorance which is forced on them by their governments. Apart from policy there are many facts with regard to international affairs which are quite unnecessarily concealed from the people and their parliaments.

The next point is that no treaty and no engagement involving national obligations, no agreement of any kind should be concluded between governments without the open sanction and approval of their Parliaments. Unwritten engagements are even more dangerous than treaties because their scope is undefined and their existence can be denied. Secret Treaties and secret clauses to treaties should be abolished. By those means the people as a whole would be aware of its committments and having consented to them would be prepared to abide by them. But it is also necessary that treaties should be revised periodically because future generations should not be bound by agreements to which they were not originally a party, for it is conceivable that circumstances may so change as to make the observance of an engagement detrimental to the national interest.

Further, Parliamentary Committees on Foreign Affairs should be instituted in countries which do not already have them, and in those countries where they already exist, their powers of supervision, investigation and control should be extended. It is not proposed by this to impair the personal responsibility of the Foreign Minister. He, as an individual must act as the representative of the Nation. But he must be a true representative in close touch with public opinion acting after close consultation with his parliament, not an autocrat with unlimited discretion and unrestricted powers. By the establishment of such a committee, a well informed group of deputies would be formed in each Parliament, who would have first hand knowledge of current events and would be capable of expressing a well considered opinion. In fact, Foreign Ministers should be bound constitutionally to take their parliaments into their confidence, instead of, as now occasionally presenting them with the *fait accompli* which they are powerless to alter.

Finally the Foreign Service, that is to say the personel of the Foreign Office and the diplomatic services should no longer be reserved for the rich aristocratic class who are often completely out of touch with the large national life of their own countries, but should be thrown open to the best men in whatever class of society they may be found. The diplomatic service is in some countries the last relic of the former predominance and special privileges of the aristocratic class. In examining the complex network of negotiations that preceded the war, no one can claim that diplomatists dis-

charged their duties to the complete satisfaction of their peoples. They failed to prevent the greatest catastrophe Europe has ever seen, and there is a firm determination exhibited in all quarters that such a failure can never be allowed to occur again.

It will be difficult at all times to control effectively the great financial interests which have so large an influence in shaping foreign policy. They operate behind the scenes and have great power in all countries through the press and through commercial enterprise. By vigilance and investigation, however, a parliamentary committee could do much to bring facts to the light of day and expose the machinations of unscrupulous financiers.

The supposed necessity for secrecy in diplomatic intercourse is one of the chief objections brought forward against publicity and popular control. It should therefore be made clear that publicity of negotiation is not demanded, as this would obviously hamper the Foreign Minister in the discharge of his functions. We do not demand that our Foreign Secretary should expose his cards and thus spoil the game. We simply desire to know what game he is playing because the stakes are the people's money and the people's lives. Complete secrecy might be desirable. But in the world of today that is not possible. The leakage from the Chancelleries and Foreign Ministers and the rapid transmissions of rumour from one capital to an other produces a semi-secrecy and the propagation of news based on half truths is infinitely more dangerous than absolute silence. The people are not uninformed but misinformed. Moreover the supposed necessity for

secrecy is greatly exaggerated. Many facts and incidents are now kept from the public the general knowledge of which would be in no way detrimental to the public interest. But diplomatists have got into the habit of working in the dark behind closed doors and they will not welcome the advent of light and air in their deliberations. They mistrust the people because they do not know them and they prefer to retain the sole managements in their own hands. But their recent conspicious failure has shown every nation that there is something radically wrong with the system by which they work and the method they are accustomed to adopt.

In present circumstances the press in each country, being often the only source from which information with regard to foreign countries can be derived, is capable of exercising an influence out of all proportion to the importance of the position editors and newspapers syndicates actually hold in national life. False rumour spreads rapidly, suspicion and jealousy can be fostered and encouraged, by a powerful militarist and financial interest working through the press, scares and rumours of war can be engineered and the public mind inflamed without the actual facts of the case ever being known. This mischievous power must continue unchecked so long as secrecy prevails. Publicity and public discussion alone can destroy it. With the facts before them, with the full knowledge of policy and complete comprehension of the attendant circumstances the people will no longer be deluded and misled by alarmist gossip and inaccurate reports.

But, it will be argued, who is to begin this new me-

thod, would not a Foreign Minister who adopted the open democratic method be placed at once in a position of disadvantage with regard to his colleagues if they continued to adhere to the secret method? If a Foreign Minister still desires to commit his country without their knowledge to alliances and secret agreements and wishes to pursue an aggressive policy of territorial agrandissement at the expense of other nations he will undoubtedly be handicapped and his task will be rendered exceedingly difficult. But surely it is desirable that he should be handicapped in his endeavour to carry out such a policy. If on the other hand his ambition is co-operation and concerted action with other nations, the establishment of international justice and the maintenance of peace, his position will be enormously strengthened by the fact that he has behind him the full backing and sanction of his people. In the eyes of other nations he will no longer be the mouthpiece merely of a particular government which is in office this year and out of office next, he will be the representative of the people who are there now and always.

Nations, where democracy has already taken deep roots can effect with comparative ease the necessary changes to make the new methods practicable. Others will soon follow their lead.

What has here been said with regard to Foreign Ministers is true also with regard to sovereigns who in the less democratically governed countries take upon themselves to speak for the nations without having any proper means of ascertaining what the opinion of their people is. The day of the absolute monarch, the

dictator, the autocrat, is passed. If an attempt is made to drive the people against their will it must lead straight to disaster. The interference of sovereigns in the work of diplomacy may be tolerated under an unrepresentative autocratic system but will cease to be possible if the new order be established.

It must not be supposed for a moment that the people are infallible and they will never make mistakes. Although they certainly cannot make graver mistakes than have been made by their rulers, they are not likely to establish a millennium. But if and when they fail, they will suffer for their own errors, and not for the errors committed by those who while acting in their name have never consulted them. It is better that the people should pay for their own follies as they will then learn how to correct them.

The demand for more open methods in the management of foreign affairs has been growing in Great Britain for some years passed although no steps whatever have been taken to alter the present system. The demand has now spread to continental countries owing to the great catastrophe which has befallen Europe. It will be sufficient to give two notable quotations; Lord Roseberry (a former Foreign Minister) speaking in Glasgow in 1912 said:

„Armaments must depend upon your policy, and it is extremely difficult for us who know nothing about foreign policy but what we see in the newspapers, to form any accurate judgement as to what that foreign policy may be. Do not think that in saying this I am disparaging the knowledge of foreign policy which is derived from newspapers. I am only saying this, which must be familiar to all who have any knowledge of the subject, that what is seen on the stage of foreign policy is but a small part of the whole. By

far the greater portion is what takes place behind the scenes, and as we ordinary mortals are not admitted behind the scenes, not even to the door of the Green Room, our knowledge of foreign policy must be based mainly on speculation.... I am not pretending to know any more than you or any other readers of the newspapers know, but this at any rate all readers of newpapers must know that we have certain liabilities, connections, ententes — I would rather they were definite alliances, because after all alliances limit and define — we have certain vague obligations, the nature of which I do not profess to know, but in regard to which, at any rate, anyone can predicate that they involve an immediate liability to a gigantic war in certain circumstances which are by no means unlikely to occur.... I do not know if any Glasgow merchant here would care particularly to do what we do in foreign affairs — that is, to engage in vast and unknown liabilities and affix his signature to them without knowing their nature and extent."

Herr van Gerlach has recently written:

„The secrecy of diplomacy is the greatest evil that we have inherited form the Absolutism of the past. It is the most remarkable survival from the times of Absolute Government that remains under democratic constitutions.... The present state of things is demonstratably evil. In home affairs Parliament has a say on all and everything, on important and unimportant questions. But in the province of Foreign Policy, Parliament is only asked to consider questions of remote importance, such as the details of a Colonial agreement with any foreign power. The nations is allowed to have a say in questions related to the regulation of the import of goats or the acquirement of marsh in the Congo. But the nation is excluded when an agreement is concluded between two Powers, an agreement of such a nature that it depends the future happiness or downfall of the whole nation, an agreement by which issues of war and peace are decided.

So it has been, so it cannot be allowed to remain. This is the one lesson which all nations must have learned from this terrible war. I say all nations, because all of them have to suffer alike from the state of things I mention here, and because most of them have to pay with their blood for the blunders of a false and antiquate diplomatic system."

The peoples of Europe when this war is over will have learned a great lesson. On them and not on the Governments will fall the full weight of loss, suffering

and misery. For them in no quarter will there be any gain or glory. With them will rest the power to make a great change. Will they make the effort or will they in their tragic plight drift back to their old attitude of subservience, obedience and ignorance? The answer to this question depends to a great extent on how the people in all countries who are not engaged in actually military operations are making necessary preparation for the future. The change will not come of itself. Wars, as we all know, settle nothing, and mere changes of frontier and grouping of alliances are only likely to lead to further disputes. There must be a determined effort on all sides to demand for the people a voice in the control of international relations and this in every country means thought and initiative, education and reflection. The conflict of the future will not be that of one people against an other, but of all peoples against their rulers. Their most vital interests are at stake and in so far as they show resolute determination, burocracy or finance will not be able to resist them. It is for this generation to act with the bitter experience of these tragic years before them.

SUPPLÉMENT [1]).

[1]) Les rapports suivants sont arrivés trop tard pour être insérés à leurs propres places.

II. PROBLÈME DES NATIONALITÉS.

ARTICLE II OF THE MINIMUM PROGRAM

BY

DR. CHARLES H. LEVERMORE, U. S. A.

Article II. Les Etats garantiront aux nationalités comprises dans leur territoire, l'égalité civile, la liberté religieuse et le libre usage de leur langue.

The States shall guarantee to the various nationalities, included in their boundaries, equality before the law, religious liberty and the free use of their native languages.

This doctrine partakes of the nature of a declaration of rights. It lies, for the most part, outside the range of present international law and action, for it raises questions that must usually be intranational, not international. It describes the fortunate condition to which Switzerland has attained, not without serious struggle, after a unique development extending through six centuries.

The countries of eastern Europe, of Asia and Africa, may profitably study that example, yet it can scarcely be expected that the history of Switzerland can be precisely repeated in those regions.

Sovereign States, in which different nationalities have for generations occupied different grades of freedom, may, in international congresses, or a world-parliamant, formally record their approval of the princi-

ples of political equality and religious liberty as applicable to each one of their constituent races, and yet it would doubtless be impracticable for them to exchange *guaranties* of the impartial, uniform application of these principles.

The value of international pronouncements of this kind lies in the continued insistence upon an idea. The repetition of the vision, with the possible advantage of some official adhesion and support, helps to direct the growth of public opinion, and increases the sense of solidarity and mutual responsibility, at any rate among democratic States.

It is clear that any State in full possession of its sovereignty will hold the legal, religious and linguistic rights and privileges of its subjects to be a strictly domestic concern, to be determined by its own municipal law, without foreign dictation or interference. No first class power would admit such interference by the medium of treaty agreements, unless it had been vanquished in a conflict arising out of this very question. A weak State, or a strong one, temporarily weakened by defeat, would gladly promise internal reforms, or agree to enact a Bill of Rights, as a part of the price of peace and the withdrawal of the conquerors. If such a reform were the guaranty of impartial justice and freedom, for an inferior and presumably despised subject race the fulfilment of such a pledge would depend upon the fighting power of that subject race, or upon the prolonged interference of the conquerors. External pressure being removed, that State would assuredly begin to legislate and administer, within its boundaries, in accor-

dance with the will of its majority, or of its dominant sentiment. A dependent, half-civilized or disrupted State might agree to record a declaration of rights at the bidding of one or more great powers, but the guaranty would be worthless in the long run, if the dominant public opinion regarded it with indifference or aversion. How quickly and easily such a guaranty is disregarded, when a new grouping of overlords shifts the control, or at least blocks it, can be seen in the history of the Turkish Empire.

What pledges of this sort could have sufficed to keep the Kingdom of the Netherlands, formed at the Congress of Vienna, from bursting asunder into its Dutch and Flemish parts? None. Roumanian delegates in an international congress might readily subscribe to this agreement in the Program, but can any one believe that such action would alleviate the woes of the Roumanian Jews? It is most unlikely. Let us Americans bring this matter home to ourselves. Our delegates in a world-congress would perhaps speak and act as tho our republic based its national legislation upon these principles, and could, therefore, with propriety recommend them to our neighbours. It is true that we guarantee and secure to our citizens a large measure of religious liberty, and we do not interfere with their use of their native languages.

It is equally true that in the States of our Union where the Afro-Americans were formerly slaves we cannot secure to the people of that race a real equality before the law. Generations will pass before that can be done. It is also true that there are regions of our coun-

try where our national government cannot guarantee to Asiatic peoples resident among us impartial justice and real equality before the law.

But, if in an international congress, or in proposed treaties, the United States should be invited to respect the theory of its own law in its treatment of Africans, the great majority of our citizens would fiercely resent such utterances or suggestions as an unwarrantable interference with our municipal affairs. Still more violent would be the opposition to any attempt by a league of nations, or by an international force representing such a world-state, to restrain or change the operation of our local courts or local sentiment in any matter affecting racial relations. The world-state must have become strongly centralized and based upon a democracy unknown today, before it could proceed to the enforcement of such guaranties as are mentioned in our thesis.

The experience of Switzerland is not a fair criterion of what other States, comprising different nationalities, must prepare to face. The physical configuration of the Alpine valleys is the immutable basis of liberty, and the three races who abide within those natural bulwarks have always met each other as equals.

That description is not applicable to the Balkan peninsula, nor to the Polish and Russian plains, nor to the Southern States of the North-American Union.

The United States is indeed the greatest experiment in federation that the world has ever seen, and in many ways it is one of the most successful. It almost foundered once upon the rock of local autonomy, and it is safe to say that our federal administration will leave many

questions unanswered if so it can avoid another collision with the same obstacle. Strong popular unanimity in the determination of a clear moral issue could alone cause another attempt to coerce one of our sovereign States. Slaverny furnished such a condition. The refusal of justice, in 1891, to certain immigrants in one of our Gulf States did not give cause for coercion, and the national government offered reparation for a failure of justice which was practically beyond its power of control.

It is true that there are certain precedents for an international guaranty of religious liberty, if not of political equality. The treaty of Berlin, July 13, 1878, pledged seven States to guarantee the establishment of the following principle in the law of Bulgaria, Roumania, Serbia and Montenegro:

"The difference of religious creeds and confessions shall not be alleged against any person as a ground for exclusion or incapacity in matters relating to the enjoyment of civil and political rights, admission to public employments, functions and honours, or the exercise of the various professions and industries in any locality whatsoever.

"The freedom and outward exercise of all forms of worship shall be assured to all persons belonging to (name of country), as well as to foreigners, and no hindrance shall be offered either to the hierarchical organization of the different communions, or to their relations with their spiritual chiefs." (Articles V, XXVII, XXXV, XLIV.)

In Article LXII, a similar declaration was accepted

by Turkey, one of the signatory powers, and it was prefaced by these words:

"The Sublime Porte having expressed the intention to maintain the principle of religious liberty, and give it the widest scope, the Contracting Parties take note of this spontaneous declaration."

The history of Armenian, Greek and Syrian peoples since 1878 is a sufficient commentary upon "this spontaneous declaration", which the Berlin diplomats doubtless rated at its true value. Equally futile was the pledge of religious liberty in the public national law of the four States named, when it conflicted with national rivalries in Macedonia, or with Roumanian anti-Semitism.

As the official commentary of the Central Organization upon the Minimum Program has already pointed out, there is no record that States have ever been obliged to answer for infractions of such guaranties. If any State should disregard such obligations, no citizen of that State can institute a suit against his own State before any international court. We all hope to see an international court created which will be empowered to decide controversies between States and controversies which may have arisen from disputes between citizens of different States. We cannot expect to see a State summoned to such a court by one of its own citizens, or recept under specific agreements, by a citizen of another State. Here, again, we may learn from the experience of the United States. It was precisely this possible impeachment of the power and justice of a sovereign State, originally permissible under our Consti-

tution, that it was deemed necessary to forbid by the eleventh amendment of that fundamental law. What the separate states of our Union would not endure, the independent States of the world will be even less likely to admit.

I quote the substance of our official commentary:

"The principle of non-intervention in the internal affairs of States is so valuable that it must preclude the possibility of meddling with questions so delicate. The only hope lies in domestic reforms, completed perhaps by reciprocal engagements of such States as are willing to agree upon certain appropriate legislation upon this subject, so as to assure to national minorities their fundamental rights."

This statement suggests the wisdom of recognizing a classification of States in several groups, and of abandoning the pretence or hope of guaranteeing a uniform declaration of rights among all classes of citizens in all States, without distinction.

The fundamental fact determining such a classification of States must be, not official willingness to give adhesion to programs and declarations of rights, but the actually existing political and social institutions and system of government.

In other words, unless States are ready to guarantee the maintenance of a certain form and spirit of government, it is idle to talk about their guaranties of human rights.

There are three groups of States:

1. Democratic, with sovereignty arising from the

consent of the governed, and based upon the higher forms of force called moral.

2. Autocratic, or aristocratic, with sovereignty proceeding from an exalted class or caste, and based upon physical force.
3. Backward, disorganized, imperfect States, dependent upon one or more States in either of the other groups, and, under present conditions of world-relations, a source of constant peril to civilization.

The democratic States, associated together in an organized world, might, without too great a strain upon their imaginations, guarantee bills of rights, and even, as in the case of the United States, guarantee to one another the maintenance of a democratic form of government. (United States Constitution, Article *iv*, Section IV.)

In general, such agreements would seem reasonable and enforceable, despite the shortcomings of the United States toward its Afro-Americans, and, shall we add? — of Germany toward Danes in Schleswig and Poles in Polen.

But, from autocratic States, it is useless to demand or expect such agreements or guaranties; useless also in the case of backward States as long as they are the prizes of the games of war and diplomacy, or are attached to the fortunes of some imperialist overlord.

This problem might be soluble for the native States of Africa and perhaps of Central Asia, if they could all be cared for under such a system as has made British Nigeria the model dependency of that empire; or still better, if they could all be placed under international

control, recognized as the wards not of any one State, but of the united world-state, and administered by an impartial, unselfish and Christian civil service. So they might play the part in the history of world-organization which the great Northwest Territory played in the history of the United States. That territory, as a common possession of the Union, was a mighty bond for popular interest and economic solidarity and finally became a sheet-anchor for the Union itself.

But such a plan for Afrika and Asia is now too remote for profitable discussion. That altruistic civil service above referred to would require the services of a staff of unprejudiced archangels. European individuals could not be expected to divest themselves of their national sympathies and ambitions. The American, W. Morgan Shuster, was indeed no archangel, yet the fate of his work in Persia is sufficiently illustrative. A vast preliminary work must be done with the States that have already divided the backward continents, before valid guaranties of rights of nationality can be obtained.

Our problem as it affects States, nationalities and religions in Africa is difficult enough. It is at least equally difficult when applied to that welter of races in the lands lying between the Baltic, Adriatic and Egean Seas. Across this region run the frontiers between Teuton, Slav, Ural-Altaic races, Latin and Hellene. On either side of this boundary are heaped the wrecks of 1500 years of racial collisions.

When we look within the Russian Empire, our thesis raises the question of political, religious and linguistic

liberties: first, in Finland; second, in the Baltic provinces (Teuton aristocracy versus Finnic, Lettish and Lithuanian peasants); third, in Poland; fourth, in Red Russia, among the Ukrainian races, the murmur of whose agitations on either side of the Galician boundary was one of the obscure preludes of the present war. These are only the beginnings of the question for the Russian Empire as a whole.

However we may sympathize with Finn and Ruthenian, we cannot expect other States to enforce guaranties of rights against the will of the Russian government, nor can much value be attached to the possible willingness of that government to give such a guaranty. The real difficulty lies not in the adoption or rejection of a formula, but in the nature of the government itself. Between democratic and aristocratic governments, there can be no real agreement concerning internal administration, no harmony that crosses the frontier.

Moreover, the question of the free use of a native language is too complicated to be solved by a single phrase. Every State is justified in seeking to establish a single dominant speech among its people, and to fuse all its nationalities into one. Identity of race, religion and language produces a strong nationality, and it should be the policy of governments to promote such identities wisely.

Some governments will be sure to promote them unwisely, yet it is certainly for the ultimate advantage of Russia and of all the peoples who must live under its flag if they are induced to subordinate their original native tongues to the Russian majority. In such a pro-

cess there will inevitably be protests that the use of this or that speech is unduly restricted. Such sacrifices must be made. It is surely better that Irish, Scotch and Welsh people should use English rather than their ancient Keltic speech. The United States, in some districts, is as multi-lingual as Austria-Hungary, but, thanks to our public school system, there is usually only one language for the second generation. What a democracy achieves by education, a mediaeval caste-empire must try to obtain by other means, but the effort to attain such an end is inevitable in any living State.

Of course, the dual monarchy is just now the completest illustration of our problem, and also, I think, the most convincing evidence that the approach to a solution lies, not in affirmations of rights but in the spirit and system of government. Out of ten races, in Austria Hungary, German, Czech, Slovak, Pole, Ruthenian, Ruman, Magyar, Slovene, Italian and Serb, only two have emerged into full equality in freedom and in sovereignty. The free use of native languages in such a State might easily become a leverage for its destruction, and the difficulties created by this issue in the armies of the dual monarchy are well-known. The remedy for the political ills of the dual monarchy will not come from any guaranties issued by the present State, but from the eventual adoption of a true federal system with true local autonomy for the various nationalities, so far as their physical situation will permit it.

The State must finally adopt such a system in order to avert its own dissolution, or revolutionary transfor-

mation, but unless its fate is sealed in some great world-strife like the present one, it must work out its own salvation from within, and not by dictation from without. That internal salvation, moreover, will have little durability, unless it proceeds from the people up, and not from the aristocracy down.

There is one denial of the rights of nationality in Europe which cannot be treated as a problem internal for any one nation, nor as the proper object of any declaration of rights without definite and immediate application of those principles to concrete facts. This is the ever smoking sacrifice of the Polish race, offered up now for more than a century upon the altars of greed of Prussia, Austria and Russia.

Here is, indeed, a question of nationality that invites and demands international consideration. Central Europe cannot have permanent peace until this question is settled, and settled right. The question of the Macedonian Bulgar is similar in some respects to that of the Pole, but that Bulgar controversy is still under adjudication, and directly touches the interests of only three lesser powers.

The dissection of Poland has resulted in a persistent refusal by at least two of its executioners to grant to their Polish subjects any appreciable measure of the rights which democratic States regard as universal. Inasmuch as, during the present war, both Germany and Russia have spoken of reconstituting an autonomous Poland, it would seem to be proper for the friends of world-organization to recommend explicitly that the Polish nation should receive permission to reunite

its sundered portions, if the fragments wish it, and reappear as a European State under international protection. Such a rectification of old wrongs in the name of international justice to nationalities would throw a ray of hope for the future around the world, perhaps even to Persia and Corea, to Syria and India.

Finally, liberty and justice are fundamentally the rightful possession of all men as individual citizens, without reference to any question of nationality. Some States must include separate racial groups, differentiated from one another by lineage, language, customs and perhaps religion. But there are no races that are essentially either superior or inferior, and individuals of all groups should claim the same rights and perform the same duties under impartial law.

The conclusion is that this flower of freedom springs only from the inner forces that vitalize a people and a State. Democratic States need no formal, mutual affirmations of civil and religious liberty in abstract terms. Undemocratic States cannot honestly utter them. Of what use is it to propose guaranties to the Metternichs, Bismarcks and Louis Napoleons, and Pobiedonostseffs of our day, which they may repeat with tongues in cheeks, and then contemptuously nullify?

Those of us who seek to lay the foundations of a lasting peace need to derive lessons not from the resounding generalizations of our Declaration of Independence and of its offspring, the French Declaration of the Rights of Man, but rather from the practical provisions of the American constitution, which embodied the most important references to democratic political

philosophy in the form of definite restrictions upon the powers of Congress. (Cf. the 1st Amendment.)

If ever a world-State is formed, with all the organs of international government, and is sustained by a strong, international public opinion and loyalty, such a power might compel the observance of a guaranty of human rights in behalf of oppressed minorities in any State.

Until that new world is evolved, such guaranties cannot be made effective from without, unless by the evil method of world-convulsion, and cannot be made effective from within, unless by the slow infiltration and triumph of democratic ideas.

For these reasons, I favor the omission of this sentence of the Minimum-Program.

If, however, it should be decided that some form of adhesion to the principles of civil and religious liberty is desirable, I propose the omission of the word "guarantee", and the use of a formula of this sort:

"States are invited to embody in their legislation and administration the principle that all citizens, whatever their nationality may be, are entitled to enjoy equality before the law, religious liberty and the free use of their native languages".

Worthy of examination in this connection is the subjoined statement of the rights of men and nationalities, based upon the text of the first two articles of the "Charte Mondiale" in "La Fin de la Guerre", by M. Paul Otlet. M. Otlet's Charter presupposes the creation of a World-State ,and therefore his phraseology is not reproduced literally. It is perhaps needless

to add that the first chapter of this Charter is at once the youngest and the most fully developed offspring of the historic Declaration of Rights.

1. The Rights of Man.

Men should live in the enjoyment of liberty, equality before the law, and fraternal unity. Liberty excludes all slavery, serfdom, oppression or abusive exploitation. Wherever they may be, men should enjoy the natural, imprescriptible rights of human beings: individual security and equality before the law, liberty of conscience, liberty of worship and the public exercise of it, religious liberty, inviolability of domicile and of property. No one should be disturbed on account of his lineage, or be subjected, for such reasons, to intolerant and discourteous treatment.

2. Rights of Nationalities.

A Nationality, founded upon a community of origin, custom and language, occupying a definite territory, and maintaining a social order of its own, has a right to independence or at least to local autonomy, as a consequence of the liberty of the individual.

The analysis of nationality by M. le Comte Guillaume de Garden (Traité Complet de Diplomatie, Vol. I, pp. 31—36) is noteworthy here, because the fundamental influence of government, as an expression of the national spirit, is emphasized. I quote a few paragraphs:

"A nation is a moral unity, composed of very heterogeneous elements. A moral unity is an artificial unity.

What are means of creating unities of this nature?

I. A Government, which should be the expression of reason: a government — which sees in force the guaranty of justice; in justice, the safeguard of liberty; in liberty, an agreement for the development of all the powers; in the harmonious development of all powers, the perfection of humanity.

"Such a government, aiming at the purpose of the social order and reposing upon the general interest of the governed, can alone serve them as a base for concentration. It busies itself with them, and they are concerned with it. It is the centre upon which all individual interests will converge.

"If this government creates and preserves institutions which give to the governed a certain political liberty, and which assure the play of forces by a system of checks and balances intelligently directed; if it has characteristic and original forms which distinguish it from all others, and which are rooted in the history and customs of a people, it will be a true moral unity and will give to a nation, not only a common interest, but an individual imprint.

II. "In the absence of government, that is, of a good government, identity of origin, identity of religion, identity of language, can, at a pinch, give to a nation a kind of moral unity. These causes operate even among peoples whose government proceeds in a direction quite adverse to the social order. How much more mightily must they operate among peoples whose government is not alien to its duties, and never loses sight of the purpose of the social order! The strongest

moral unity, the most enduring, and that which imparts most effectively an individual character to the moral and intellectual nature of a people, is the identity of language.

"All other means of creating an artificial unity in human society are insignificant in comparison with this; and apart from all others, this alone preserves still some influence and activity; witness Germany and Italy [1]). However, it is unnecessary to conclude that identity of language suffices to constitute a nation; one can be isolated even while using the same speech as the neighbours. But it is certain that, as long as a people preserves its language, it preserves a sort of common personality, and it can again and again become a nation. It possesses still a great channel of tradition, and the utterance of the genius and character of the fathers will be a rallying-cry for the children.

"A nation is truly a nation, in the completest sense of the word, only when it reunites the greatest possible number of identities, especially those of government and language. Then only the individuals of that nation can have a truly national stamp of individuality".

---

[1]) This was written in 1833.

IV. DÉVELOPPEMENT DE LA CONFÉRENCE DE LA HAYE.

THE DEVELOPMENT OF THE HAGUE CONFERENCE AND ITS WORK.

BY

PROF. WILLIAM I. HULL, U. S. A.

This subject may be considered under the four topics: I. The Prevention of War by the Substitution of the Pacific Settlement of International Disputes; II. The Definition and Protection of the Rights of Neutrals; III. The Alleviation of the Ills of Warfare; IV. The Organization of the Conference itself.

As guidance in the development of the Conference and its work, two general principles may be laid down, as follows: First, due consideration should be given to the work already accomplished and attempted by it; and the attempts of the first Conference which did not become the achievements of the second, as well as the attempts of the second itself, should be made the "unfinished business" of the third.

Again, the international experience of the years that have elapsed since the second Conference was held should be permitted to shed its instructive light upon the solution of the fundamental problems which are yet to be solved at The Hague.

I. The most fundamental of these problems is, of course, the achievement of an exclusively pacific settlement of international disputes.

The means which have thus far been developed for this purpose are good offices and mediation, commissions of inquiry, and arbitration.

1. Good offices and mediation have been repeatedly used with success; but they have failed in some notable instances. To be made more effective, they must be exerted, not by governments acting singly or separately, but by all of those not parties to the dispute and in concerted action [1]). This concerted action, so far as the extension of good offices is concerned, might be accomplished through the Permanent Administrative Council at The Hague.

After this concerted pressure in behalf of mediation has been made, the disputants must be left, of course, to choose the mediator.

In case of insuperable difficulty in choosing a mediator, concerted pressure should be brought in favor of a choice of "special mediators", as provided for in Article VIII. of the Convention for the Pacific Settlement of International Disputes.

If the "special mediators" agree on a settlement of the dispute, but one or both of the disputants reject that settlement, concerted pressure should again be brought upon one or both of the obdurate disputants to procure either the acceptance of the settlement suggested by the mediators, or a resort to some other of the means of pacific settlement.

2. International Commissions of Inquiry have also proved their efficacy by successful practice; but they

---

[1]) The sanction back of this concerted action is discussed later, on Pages 6—9.

too have not yet accomplished all that can rightfully be expected of them.

The proposal made by Russia at the first Conference, renewed at the second Conference by Russia and endorsed by the Netherlands, is now ripe for adoption, since the nations have learned by recent sad experience the necessity of some such arrangement.

This proposal included the *establishment*, not the mere *recommendation*, of an international commission of inquiry, which should investigate and report upon the facts in dispute. In the face of persistent opposition from Rumania and, to a smaller degree, from Serbia and Greece, the first Conference consented only to the *recommendation*, and the second Conference rejected the *establishment*, of this safe and sane means of pacific settlement.

The prestige of a truly international commission of inquiry, representing the entire family of nations, and functioning not *ad hoc*, but in continuous session, would be sufficient for the elucidation of all but the most difficult of disputes and for the focussing of the power of the world's public opinion upon the responsible party.

3. Arbitration, which grew so lustily though sporadically during the Nineteenth Century and began to be organized by the Hague Conferences, has become the chief reliance of the Twentieth Century as a substitute for the appeal to battle.

As a means for the pacific settlement of international disputes, it is in present need of development along three lines, as follows: A. as to the scope of arbitration;

B. as to the bringing of disputes before the arbitral tribunal; and C. as to the enforcement of the arbitral award.

A. The Scope of Arbitration. A serious attempt should first be made at the third Conference to provide for unrestricted obligatory arbitration, as proposed at the second Conference by the Dominican Republic and adopted in treaties between Denmark and Italy, Denmark and the Netherlands, Denmark and Portugal, and Chile and Argentina.

Should the time not prove ripe, despite the world's present dose of war, to take this wholly rational and only adequate step, the present restrictions on the scope of arbitration, — such as independence, national honor, vital interests, territorial integrity, municipal laws, domestic institutions, and the interests of third parties, — should all be discarded; for they make of "obligatory" arbitration a sieve with meshes so large that any whale in the form of an international dispute can dash through it at will, and so elastic that the veriest minnow can with difficulty be caught within it.

In place of these restrictions, there should be adopted, as a minimum, a worldtreaty of obligatory arbitration for all *justiciable* disputes, that is to say, for all disputes the settlement of which is capable of being procured by an appeal to international law or international equity.

The General Treaties of Arbitration between the United States and Great Britain, and the United States and France, negotiated but not ratified in 1911, might well serve as a basis of the world-treaty.

B. The bringing of disputes before the arbitral tribunal. The *crux* of the whole matter is, of course, the bringing of the dispute before the arbitral tribunal; that is to say, the method of deciding as to the justiciability or non-justiciability of a given dispute, and the enforced arbitration of the dispute on the basis of that decision.

The present system is wholly "obligatory", — that is, practically, *voluntary*, — and depends ultimately upon the will of the parties to the dispute.

The first Conference sought to secure the contractual obligation by means of a world-treaty; and if further attempted to strengthen this obligation by the adoption of Article XXVII. of the Convention for the Pacific Settlement of International Disputes, which provides that "the signatory powers consider it their duty, in case a serious dispute threatens to break out between two or more of them, to remind the latter that the Permanent Court of Arbitration is open to them."

The Conference left this *duty*, however, to be exercised by the powers entirely at their option and without concerted action; and so fearful was it lest the exercise of this duty should cause offense to the disputant parties, that it hastened to declare that "the act of reminding the parties in dispute of the provisions of the said Convention, and the advice given to them in the higher interests of peace to have recourse to the Permanent Court, can only be considered as an exercise of good offices."

Now the time has clearly arrived when the Confe-

rence should devise some means of concerted action on the part of all powers not party to the dispute in bringing pressure to bear in favor of arbitration, and should also declare that it is the duty of the *disputants* to accept the appeal and advice of the rest of the family of nations and that a rejection of this appeal and advice by one or more of the disputants would be regarded as an act unfriendly, not only to the other disputant, but also to the entire family of nations.

The shifting of the right to demand, from the disputants to the family of nations, and the duty to comply, from the family of nations to the disputants, would be merely an expression of the undoubted fact that war is abnormal and peace is normal, and that the nations which threaten to break the peace of the world must yield right of way to those which seek to maintain it.

It is not believed, however, in the light of recent events, that this reversal of the position of disputants and of the rest of the world, even though unanimously adhered to in a world-treaty, would suffice to bring disputes automatically to the arbitral tribunal. Hence, other devices have already been suggested.

In the second Conference, Peru proposed that the parties in dispute should not wait for a third power to suggest arbitration to them, but that they themselves, or either of them, should announce through the International Bureau at The Hague, — "the international letter-box", — their willingness to resort to arbitration. This proposal was adopted by the Conference, and it was hoped that it would supply a practical means

by which arbitration may be initiated by one of the disputants without making an advance directly to its opponent and thereby laying itself open to the charge of weakness or a lack of confidence in its own good cause.

At the first Conference, the French delegation proposed that the initiative in proposing arbitration should be taken by either the International Bureau or the Permanent Administrative Council. But this proposal was rejected for the reason that the Bureau would not possess sufficient moral authority, while the Council would be bound by the home-instructions of each of its members and hence could not act with sufficient independence.

Further suggestions were made at the Conference that the Secretary General of the Bureau should act as the bearer of the proposal to arbitrate, or should himself take the initiative in appealing either to the disputant powers or to neutrals, and that the judges of the Permanent Court, scattered as they are among all the nations, should appeal to their respective governments to act. But all of these proposals were rejected, and resort to arbitration was left, not only on a purely voluntary basis, but also in an unorganized and impracticable condition.

It is evident that there must be devised an institution resembling an international grand jury, which shall have at least two of the municipal grand jury's functions, namely, that of *inquisition* of office, or the investigation of matters committed to its inquiry on evidence laid before it, and that of *indictment*, or the bringing of accused parties into court.

The provision of the first Conference for international commissions of inquiry is a step in the development of the function of *inquisition*; and the joint high commission provided by the General Arbitration Treaties of 1911, for the decision as to the justiciability of disputes, is a long step in the development of the function of indictment [1]).

When a permanent Commission of Inquiry is established, and made truly international and representative of the entire family of nations, it can function, not only as a means of investigation and report, but also as a means of citing disputant parties before the tribunal of arbitration.

C. The enforcement of the arbitral award. Although experience has shown that this problem is not so difficult as is that of getting disputant nations before an arbitral tribunal, it is nevertheless regarded at the present time to be fundamentally important or even necessary to pride adequate sanctions for arbitral awards. Passing briefly in review the best possible sanctions, we find them to be as follows: first, diplomacy; second, non-intercourse; third, an international police force; and fourth, national and international public opinion.

I need not dwell upon the power of diplomacy, or upon the effect of breaking diplomatic relations. The former has a long and illustrious history of achievements upon which to base its claim to efficacy; and the power of the latter is indicated by the prevalent demand that the United States should break diplomatic

---

[1] Cf. the author's „The New Peace Movement", Chapter VI, on *The International Grand Jury.*

relations with Germany and Austria-Hungary in order to enforce our demands in regard to the *Lusitania* and the *Ancona.* The breaking of diplomatic relations carries with it, of course, not only grave inconveniences, but also the cessation of such fundamental privileges as those of ensuring the status of alien residents before our courts of justice. When the breaking of international relations occurs not only between two disputant nations, as at present, but between the recalcitrant nation and *all* the other nations who will stand behind the international court, the force of the diplomatic sanction of the court's decision will be enormously increased.

The power of commercial and financial non-intercourse is being illustated on a large scale in the present war. We are not yet able accurately to measure this power; but it is already found to be sufficient to compel two great empires to inaugurate a peritable revolution in their systems of industry and to experience a very considerable degree of economic distress. Whether it will prove sufficient to put an end to the war remains to be seen; but this much at least may be affirmed, that the fear of a commercial and financial boycott would go a long way towards making a reluctant people accept a decision of the international court. When, in such a contingency, this boycott would be participated in by *all* the other nations, and to commercial and financial non-intercourse there would be added the cutting of telegraphic, postal and all other communications, the power of this sanction looms up in gigantic dimensions.

The third of our sanctions, namely, an international police force is considered by many to be a *sine qua non* in the achievement of international justice; and this belief has been greatly strengthened by the events of the past year and a half. As the ultimate sanction, such a force, if it be a *genuine* international police force, is entirely in line with the fundamental principles of the international court. It must, however, be a genuine international police force and not a mere offensive and defensive alliance between national armaments. That is to say, force must be under the control, not of individual nations, but of the international court; and it must be used only to enforce, when necessary, the decisions of the court. Not only is it fundamentally different from a national armament, or a group of national armaments, but its creation and efficacy are a manifest impossibility unless national armaments for international purposes have been entirely destroyed. Small, — very small, — national armaments may remain, of course, to serve as an ultimate sanction of national or municipal law, as in the case of the United States, marshals, sheriffs and militia. But national armaments maintained and increased for international purposes would not only necessitate the building up of an international police force of unprecedented and protean proportions, but would also constitute an insuperable obstacle to the enforcement of the decision of the international court by means of that court's international police force. Just as surely as it would have been an impossibility for the police power of the Union to enforce the decisions of

the United States Supreme Court in the face of large and increased armaments maintained by New York or Pennsylvania or Virginia, so it would be an impossibility to provide an adequate international police force and to secure its successful operation for the enforcement of the decisions of the international court in the face of large and increasing armaments in Great Britain or Germany or the United States. Indeed, if our international police force is not to be of enormous proportions or to be utterly inefficient, its creation must be preceded by the reduction of the huge national armaments of our time to the very small dimensions required for the enforcement of national or municipal law.

If the court can be established on the proper basis of the entire Family of Nations, and the reduction in national armaments which has just been referred to can be accomplished, it is altogether probable that the international police force would never be called upon, even as the ultimate sanction of the court's decisions. The stubborn fact that more than 240 arbitral awards have been made by international tribunals and that not in one single instance have these awards been resisted, is as important as it is stubborn; for it supplies from long and successful experience the deductive argument that if such tribunals can be established and cases brought to them under the proper conditions their awards will inevitably receive a sanction other than, and perhaps superior to, diplomacy, non-intercourse and a police force. This sanction will be in the future as it has been in the past the incalculable but

invincible power of national and international public opinion.

Lord Bryce in his "American Commonwealth" has clearly revealed to us that within modern nations public opinion is the sovereign power of our time; and, on the other hand, that "decent respect for the opinion of mankind" which brought forth the Declaration of Independence nearly a century and a half ago, has grown into an international public opinion of great and steadily increasing strength. Even the many belligerents in the present war who have ignored or overridden their agreements at The Hague, have moved heaven and earth in order to convince the relatively few neutrals that they have either complied with those agreements or been justified in their infraction of them. This regard for international public opinion, even during the mightiest war in history, can be very greatly strengthened during the coming years of peace; and it can receive a powerful, and I believe an omnipotent, ally in an enlightened and organized public opinion within each of the nations. National public opinion can be created, guided, and brought to bear upon a recalcitrant government partly by the pressure of the first two sanctions mentioned above, namely, diplomacy and non-intercourse; and it will become increasingly the creature of those principles of morality and justice which are inherent in the hearts of every people and which will be adhered to if practical methods of expression and means of realization can be provided for them. A genuine international court rising in all the majesty of international law and justice will infallibly

make a most powerful appeal to those principles. So powerful an appeal would this be that it seems altogether probable, that, as has been the case with arbitral awards in the past, it would alone suffice to enforce the decisions of the international court.

Such then are the sanctions upon which we may confidently rely for the enforcement of the decisions of the international court of the future; diplomacy, non-intercourse and a genuine international police force; while working through all of them, and before all of them, and upon all of them, would be the invincible power of public opinion based upon self-interest, morality and the laws of God and the human soul.

The same sanctions relied upon for the enforcement of arbitral awards may be applied, if necessary, to the bringing of disputes before the arbitral tribunal.

But the heart of the problem of international justice lies not so much in the creation of sanctions which may be relied upon as a last resort, as it does in the development of a practicable *means* or machinery for bringing all international disputes before arbitral tribunals, in the development of a more truly judicial tribunal, and in the cultivation of the habit of resorting to it and insisting upon it, or some other pacific means, as the only permissible method of settling international disputes.

The *sine qua non* of success, both in the adjudication of disputes and in causing the award to be accepted, lies in the restriction of the size and use of armaments to purely municipal purposes or to their conversion into a genuine international police force.

Since the problem of armaments, as well as the

question of neutral rights, the laws and customs of war, and the organization of the Conference at The Hague, are discussed in other essays submitted to the Committee, this paper may appropriately be brought to a close[1]).

[1]) It is true that the problem of armaments is dealt with separately by one of the Committees as well as the organization of the Conferences at the Hague. This can not be said however of the question of neutral rights, the laws and customs of war. The only point of these rights discussed is the freedom of the seas on account of its being an item of our programme, not because we intend studying the laws of war, but because we consider the acceptance of the principle of the freedom of the seas to be a means of bringing about the better understanding between the warring parties.

V. COUR D'ARBITRAGE; COUR PERMANENTE DE JUSTICE INTERNATIONALE; CONSEIL INTERNATIONAL D'ENQUÊTE ET DE CONCILIATION.

UN CONSEIL FÉDÉRAL DE L'EUROPE.

PAR

M. LE PROF. EUGENIO RIGNANO, ITALIE.

Aussitôt que le prochain traité de paix aura, aussi bien que possible, éliminé les principaux facteurs, qui contribuèrent à créer la présente complication, — et que dans tous les pays de l'Europe les résistances contre la guerre se seront augmentées, la follie des armements n'aura plus de raison d'être. En même temps la saignée financière, que les pays auront subie, les mettra dans l'impossibilité financière de recommencer la course folle avant de nombreuses années. En conséquence la situation politique internationale, d'une part, et les nécessités financières d'autre part, contribueront à imposer aux états sinon le désarmement proprement dit, du moins une très forte diminution des armements. Il ne paraît dès lors plus impossible qu' après la guerre des conventions formelles soient conclus à cette fin entre les différents états, — malgré les grandes difficultés pratiques, qu'il faudra surmonter pour aboutir à la rédaction des modalités de ces accords et au contrôle de leur exécution.

Le tribunal de la Haye pourra donc reprendre, avec une nouvelle vigueur et sous des auspices plus favorables, sa noble mission de conciliateur des Etats. Mais ici se présente la question qui prime tous les autres: pourra-t-il en effet suffire à résoudre

n'importe quel différend surgissant d'Etat à Etat?

Remarquons que pour les différends surgissant d'Etat à Etat, le tribunal de la Haye correspond à l'institution des prud'hommes pour les différends surgissant entre ces deux puissances adverses que sont l'entreprise capitaliste et l'organisation de résistance ouvrière. Or, si le prud'homme de l'industrie peut résoudre les différends *techniques, qui surgissent de l'interprétation de contrats de travail dejà stipulés*, il ne peut pas se prononcer sur les conditions à stipuler dans un contrat de travail nouveau. A l'échéance d'un contrat de travail donné, le prud'homme ne possède aucun élément qui lui permette de se prononcer sur la „justice" plus ou moins grande d'une éventuelle augmentation de salaires ou diminuation des heures de travail, l'une et l'autre matériellement compatibles avec les conditions de l'industrie, que les ouvriers organisés invoquent pour le nouveau contrat, et que les industriels se refusent au contraire à leur accorder. Ces nouvelles conditions à établir seront donc plus au moins favorables à l'une ou à l'autre des parties en présence, *uniquement en raison de leur puissance respective ;* aucun critère de justice formel ne saurait remplacer ce jeu des forces adverses. Au prud'homme, *organe technique*, se substitue alors *l'organe politique*, constitué par les grandes assises de représentants des industriels et des travailleurs dans lesquelles les deux parties, cherchant chacune à convaincre l'autre de sa propre puissance, et se menaçant de grèves ou de *lock-out*, se rapprochent peu à peu, en diminuant leurs respectives prétentions exagérées du début, de ces conditions in-

termédiaires qui constitueront plus tard le nouveau contrat.

De même le tribunal de la Haye, s'il a servi et servira toujours d'une façon excellente à résoudre des différends techniques, relatifs à l'interprétation de conventions déjà fixées entre divers Etats, ne pourra pas, au contraire, résoudre les différends politiques, qui naissent précisément, lorsqu'il s'agit d'en venir à des accords concernant de nouvelles relations données, qu'aucune convention antérieure n'a encore eu à envisager.

Les différends portant sur des questions „d'honneur" et que chaque Etat déclare expressément vouloir soustraire au jugement du tribunal de La Haye, sont précisément tous des différends politiques. Pour ceux-ci, aucun Etat ou groupe d'Etats, qui se sait plus fort que l'Etat ou le groupe d'Etats adverses, ne voudra jamais s'en remettre spontanément au jugement d'un tribunal lequel, en l'absence de précises formules contractuelles à interpréter, ne pourrait se laisser guider que par des critères vagues et élastiques d'équité abstraite. En se soumettant à un jugement de ce genre, l'Etat ou le groupe d'Etats se sachant plus fort, s'exposerait à perdre précisément les avantages qu'il pourrait retirer de sa plus grande force. C'est ainsi, par exemple, que le différend qui a surgi entre l'Autriche et la Serbie, à la fin de la deuxième guerre balkanique, à propos d'un débouché sur la mer, était un différend éminemment politique, puisque relatif à de nouveaux rapports d'une plus grande indépendance économique vis-à-vis de l'Autriche, que la Serbie réclamait pour

elle et que l'Autriche était décidée à lui refuser. C'est pourquoi ce différend ne pouvait être résolu, dans un sens ou dans l'autre, que d'après la puissance respective des deux Etats, s'ils avaient eu à débattre la question en tête-à-tête, ou d'après la puissance respective des deux grandes constellations politiques dont chacun de ces deux Etats faisait partie.

Pour ces différends politiques surgissant d'Etat à Etat, il faudrait donc, comme cela se fait pour les conflits économiques dans le domaine de l'industrie, que l'organe technique, représenté par le tribunal de La Haye et chargé de la simple interprétation juridique, fût remplacé par un organe politique dans lequel chaque Etat se trouvât représenté proportionnellement à sa puissance effective. C'est au fond ce qui s'est produit pour toutes les grandes questions européennes qui ont été résolues, au cours de ces dernières années, par ce qu'on appelle le „Concert Européen", dans lequel le poids exercé par chaque représentant était, sinon formellement et ouvertement, du moins effectivement, en rapport avec la puissance politique de l'Etat dont il était le mandataire. Il suffirait donc de sanctionner et de préciser une fois pour toutes ce qui a été admis jusqu'ici tacitement, je dirais presque inconsciemment, sans aucune règle qui guidât et établît le jeu des forces adverses. La conséquence serait que les différends politiques continueraient encore à être solutionnés en réalité selon la puissance respective des différents Etats ou groupes d'Etats; mais, au lieu de les résoudre au moyen de menaces déguisées et d'intrigues diplomatiques, ou, pis encore, au moyen de coups

de canon, qui sont aujourd'hui l'unique façon de les solutionner, lorsque les différends sont d'une grande importance et qu'on ne trouve pas de voie menant à un accord, on aboutirait à une solution à coups de votes explicites.

Cette thèse a déjà été formulée et soutenue avec ardeur par plusieurs auteurs, entre autres, dans son Essai de constitution internationale (1907), par l'écrivain italien connu sous le pseudonyme d'Umano. Mais ce qui compte davantage, c'est une thèse qui a déjà reçu son application dans le Bundesrat ou Conseil fédéral de l'Empire Allemand.

On sait que ce Conseil se compose de 58 membres, représentant les différents Etats confédérés. La Prusse y a 17 représentants, la Bavière 6, le Wurtemburg, le grand-duché de Bade, la Saxe, etc., des représentants dont le nombre va en diminuant, jusqu'aux plus petits Etats qui n'ont chacun qu'un représentant. Les membres du Bundesrat sont nommés par les gouvernements des différents Etats; ils ne sont pas libres de voter comme bon leur semble, mais doivent se conformer aux instructions de leurs gouvernements respectifs. Chaque Etat peut même confier la totalité des votes dont il dispose à un seul de ses représentants et même déléguer à cet effet un représentant d'un autre Etat. La Prusse finit cependant par disposer en réalité de 20 votes, dont 17 qui lui appartiennent en propre, et 3 revenant à deux Etats plus petits qui s'y sont incorporés après la constitution de l'Empire. Il suffit donc, pour que la Prusse ait la majorité, qu'elle s'assure 10 autres votes de la part de quelques autres Etats.

Le critère, qui a servi de guide dans l'attribution numérique des votes aux divers Etats de l'Empire Allemand, a été évidemment celui d'établir une proportion approximative entre le nombre des votes et la puissance politique respective de chacun des Etats qui formaient l'ancienne confédération. Mais ce critère n'est pas d'une application facile. La puissance politique d'un Etat, en effet, ne repose pas sur la seule importance numérique de sa population; ce qui influe encore beaucoup sur cette puissance politique, c'est la force économique de l'Etat, dont l'indice le plus sûr est fourni par la richesse individuelle moyenne de ses sujets, c'est-à-dire par le quotient qu'on obtient en divisant la totalité des capitaux, publics et privés, par le nombre des habitants. Il faudrait donc multiplier le chiffre de la population par un coefficicient empirique, variable d'un Etat à l'autre, selon leur puissance économique respective (coefficient qui pourrait être donné, par exemple, par la racine carrée du chiffre indiquant la richesse moyenne individuelle). Et c'est sur la base de ce critère et au moyen de données statistiques faciles à relever que pourrait être déterminé le nombre de votes de chacun des Etats du Bundesrat européen.

Une simplification possible consisterait, par exemple, à classer,(sur la base des critères que nous venons de décrire, tous les Etats européens en 7 ou 8 catégories de grandeur seulement, et en donnant tous les Etats d'une même catégorie le même nombre de votes: par exemple 7 ou 8 votes à chacune des trois plus grandes puissances, Angleterre, Allemagne, Russie, des vo-

tes de moins en moins nombreux aux autres, et un vote à chacun des Etats les plus petits, Portugal, Suisse, Belgique, Hollande, Danemark, Suède, Norvège, etc. L'ensemble des votes de tous ces Etats plus petits serait ainsi probablement supérieur à celui qui correspondrait à l'ensemble de leur population et richesse, mais cela ne ferait qu'augmenter la probabilité d'une plus grande équité dans les délibérations que le Conseil Fédéral de l'Europe serait appelé à voter.

Que l'on adopte l'un ou l'autre de ces systèmes, il serait nécessaire, à des intervalles de temps donnés, par exemple tous les 20 ou 30 ans, de procéder à une revision de ce nombre respectif de votes ou de cette classification en catégories, afin de toujours maintenir la représentation relative de chaque Etat en proportion avec sa puissance effective, qui varie avec le temps. Et l'application du critère de la représentation, approuvé une fois pour toutes étant une question d'ordre purement technique, chaque revision pourrait être confiée au tribunal de la Haye. Le calcul aussi bien de la population que de la richesse de chaque pays devrait se rapporter à la seule mère patrie, à l'exclusion des colonies et autres dépendances extra-européennes; cependant dans la totalité des capitaux seraient comptés aussi ceux que les habitants de la mère patrie posséderaient dans les colonies, de façon que, en un tel chiffre de la totalité des capitaux, viendrait se réfléchir cette augmentation de puissance qui dérive à la mère patrie du fait de posséder de grandes et riches colonies. Certains principes „statuaires", — inviolabilité du territoire européen et extra-européen de chaque

Etat, tel qu'il sera fixé par la prochaine paix, non-intervention dans les affaires intérieures de chaque Etat, etc. — seraient au préalable déclarées intangibles et, en conséquence, soustraits, à toute discussion et délibération de ce Conseil Fédéral de l'Europe.

Il est vrai qu'il resterait toujours la difficulté de la sanction internationale à appliquer éventuellement à l'Etat qui se refuserait à soumettre le cas en contestation aux votes de ce Conseil Fédéral ou qui s'insurgerait contre ses délibérations. Mais cette difficulté n'est pas absolument insurmontable, étant donnée l'importance des relations internationales de tout genre qui existaient déjà avant la guerre, et qui ne pourront que reprendre et s'étendre après celle-ci, entre les différents Etats européens. Tous les Etats représentés au Conseil pourraient s'entendre, ainsi que l'ont déjà proposé de nombreux écrivains, pour frapper l'Etat rebelle en rompant avec lui les relations diplomatique et en interrompant tous rapports économiques et commerciaux avec lui; aucun de ces Etats n'assumerait la représentation et la protection des sujets de la puissance rebelle auprès de l'Etat ou des Etats avec lesquels la puissance rebelle se trouverait en état de guerre; chacun d'eux commencerait même par supprimer sur son propre territoire cette représentation et cette protection, qui auront été jusqu'alors exercées par les offices consulaires de l'Etat rebelle; tous les droits privés dont jouissent les citoyens de ce dernier dans les autres Etats (crédits, brevets, droits découlant de contrats, etc.) seraient annulés; les biens mêmes qu'ils possèdent dans ces Etats seraient confisqués et ainsi

de suite: sanction, pouvons-nous dire, d'ordre pacifique et légal, qui ne manquerai pas d'une certaine effifacité, avant même le recours à l'ultima ratio de la menace d'une attaque générale contre l'Etat rebelle, par tous les autres Etats restants, pour la défense de celui auquel l'Etat rebelle aurait déclaré la guerre.



VII. LIMITATION DES ARMEMENTS

EST-IL SOUHAITABLE QUE LA FABRICATION DES ARMES ET AUTRES MATÉRIELS DE GUERRE SOIT CONFIÉE À L'ÉTAT ET CETTE SITUATION FAVORISERAIT-ELLE EFFECTIVEMENT LA LIMITATION DES ARMEMENTS? [1]

PAR

LA COMMISSION NEÉRLANDAISE D'ÉTUDE COMPOSÉE DE SON EXC. LE GÉNÉRAL W. A. T. DE MEESTER (Président), M. Dr. J. ANKERMAN. Mme. Dr. C. C. BAKKER—VAN BOSSE, LE GÉNÉRAL P. P. C. COLLETTE ET MM. F. W. N. HUGENHOLTZ, Dr. B. DE JONG VAN BEEK EN DONK, Dr. H. J. DE LANGE, N. J. J. VAN RIJN VAN ALKEMADE, A. S. TALMA, Dr. H. J. TASMAN, Dr. G. W. VAN VIERSSEN TRIP.
H. VAN DER MANDERE (Secrétaire).

TABLE DES MATIÈRES.

---

[1]) Ce rapport a été élaboré d'après les données d'une sous-Commission relative aux entreprises privées pour la fabrication de matériel de guerre.

V. Les faux bruits et les paniques suscitées à dessein par les usines de guerre.
Conclusions.
Appréciation de la commission d'étude.
Annexe. Document.

La Commission instituée par le „Nederlandsche Anti-OorlogRaad" pour l'étude de la question des armements, s'est, dans l'accomplissement de sa tâche, vue amenée à envisager cette question dans toute son ampleur. Elle a reconnu qu'en effet on ne peut nier qu'à priori il y ait un lien entre les dangers que comportent les fabriques d'armes privées et l'extension des armements dans les dernières années; elle a cru qu'avant de pouvoir prononcer un jugement il fallait enquêter et signaler les faits. En agissant de la sorte, elle ne voulait pas, si ces faits comportaient réellement un caractère répréhensible, prétendre qu'en même temps qu'elle condamnait l'industrie particulière, elle préconisait la régie de l'Etat comme le seul moyen de salut. Nullement. Mais, dans le cas où les dangers que comporte l'industrie privée pouvaient être considérés comme peu établis, il n'y aurait pas eu lieu de combattre cette industrie d'une façon aussi énergique que dans le cas contraire. C'est pourquoi la commission invita une sous-commission, composée de M. F. W. H. Hugenholtz, président, Mad. Mr. C. Bakker-van Bosse, et MM. Jhr. Mr. B. de Jong van Beek en Donk, F. M. Wibaut et Mr. H. J. de Lange, ce dernier comme rapporteur, d'établir une enquête sur les faits qui se rattachent à l'industrie privée et d'en faire rapport à la commission.

La sous-commission a exécuté sa tâche de la façon

la plus consciencieuse et son oeuvre mérite notre plus vive approbation. Les pages qui suivent, avec leurs faits et leurs considérations, représentent le fruit de ses travaux.

AVANT-PROPOS.

Quiconque approfondit la question des armements constate d'emblée avec surprise que tout le problème est régi par la méfiance mutuelle des Etats.

Le point de départ de chaque considération, c'est cette idée non formulée et préconçue, qu'un Etat doit être à même de maintenir son existence et ses biens vis à vis de concurrents toujours jaloux et soucieux de lui arracher à leur propre profit ce qu'il a acquis.

Dans les rapports des Etats entre eux, il règne une atmosphère de soupçons et de méfiance. Chaque état nourrit la crainte constante, qu'un tiers, seul, ou en complicité avec d'autres, ne soit en train de se renforcer, ce qui est considéré alors par lui comme une menace pour sa propre indépendance.

Car la force est le droit. Cette règle, hélas, est encore en vigueur sans restriction aucune, dans les relations internationales. Et l'histoire du meunier de Sans-Souci n'a pas de pendant dans les rapports politiques des puissances.

Dans cet ordre d'idées, tout développement des armements d'une part, doit être nécessairement contrebalancé de l'autre par un développement correspondant. Quand un pays obtient une augmentation de territoire ou une extension de sa sphère d'influence, — un autre pays exige aussitôt des compensations pour

ne pas être dépassé. Toute mesure en vue de se défendre contre un voisin plus fort a pour effet d'éveiller la méfiance de ce dernier et suscite chez lui de nouveaux armements plus importants encore. Et l'on tourne ainsi dans un cercle vicieux. Les budgets de guerre s'enflent d'une façon de plus en plus excessive. — Les Etats gémissent sous les charges qui les accablent; — et les citoyens ont à payer des impôts de plus en plus lourds.

Et le pis, c'est qu'avec tous ces armements, qui sont sensément destinés à prévenir une agression, à maintenir la paix, ont un effet tout à fait contraire. Au lieu de détourner le danger de guerre, ils l'augmentent d'une façon extrême. C'est ce qu'a fortement mis en lumière un Suisse: M. le Dr. Trösch, dans les débats de la Commission Internationale de la Haye, les 7—10 Avril 1915, page 38 (tiré du rapport provisoire).

„Les armements ont causé la tension internationale, parce qu'ils ont suscité la méfiance du voisin. On dirait deux promeneurs se rencontrant dans une nuit profonde. Ce sont tous deux de bonnes gens, — mais chacun d'eux tient l'autre pour un bandit. S'ils sont désarmés, ils continuent tranquillement leur chemin ...... S'ils portent des armes, chacun veut se prémunir contre une attaque supposée, — et c'est le commencement". S'il y a une formule que les événements récents ont démentie de la façon la plus formelle, c'est bien celle-ci: *„Si vis pacem, para bellum"*.

C'est à ces circonstances que les industries de guerre doivent leur développement colossal. Elles florissent dans la même mesure que diminuent les relations ami-

cales des peuples entre eux. De sorte qu'il y a certains groupes de personnes engagées dans ces industries qui ont un intérêt direct à ce que ces relations soient de moins en moins amicales, que la méfiance s'accroisse. Ces personnes tirent le plus gros de leurs bénéfices d'un danger de guerre toujours menaçant *et de la guerre même.* Toute entreprise, quelle qu'elle soit, cherche à écouler abondamment ses produits et cela va de soi; mais les industries de guerre en cherchant à augmenter leurs commandes, mettent en péril la prospérité et l'existence de millions d'individus. Et, dans ce jeu funeste, ces fabricants d'armements, grâce à leur influence, ne gagnent que trop souvent la partie. Ce n'est pas là une de ces illusions que nourrissent quelques pacifistes, mais une vérité qui se fonde sur des faits que nous allons exposer.

I. Les Personnes Intéressées dans les Industries de Guerre.

Les Etats sont les grands acheteurs de matériel de guerre. Il faut donc convaincre les gouvernements de la nécessité d'augmenter leurs armements. Plus il y a donc de personnages officiels sous l'influence directe ou indirecte des fabricants d'armes, plus ces derniers font de bonnes affaires. Et, comme les industries de guerre sont très lucratives, il n'est pas difficile de faire que des personnages influents s'y intéressent. Si différents personnages officiels, des parlementaires, des officiers de l'armée et de la marine sont intéressés dans la fabrication des armements, cela n'est pas nécessairement, dans la majorité des cas, l'effet de la cor-

ruption. Mais, que les mêmes personnages qui règlent les rapports internationaux des Etats aient également intérêt à ce que le débit du matériel de guerre augmente, c'est là indéniablement un abus.

Les faits suivants établissent quelle est, dans quelques pays, l'étendue de cet abus que nous venons de signaler.

Angleterre. G. H. Perris, dans son: „The War Traders", 1914, cite comme principale fabrique de matériel de guerre (p. 8), la Cie. Armstrong, Whitworth et Co. Sir Andrew Noble, ancien capitaine de l'artillerie britannique, membre du First Committee of Explosives et du Board of Research est président des Commissaires. Sir Andrew a donc été, en matière d'artillerie, en rapport étroit avec le gouvernement.

Le Colonel Sir Percy Girouard, ancien gouverneur et autrefois général en chef dans les possessions anglaises de l'Afrique Orientale, est le directeur de cette firme. La même fonction est remplie par l'amiral Sir Charles Ottley, ancien attaché naval aux Etats-Unis, etc., sous-secrétaire pour la Marine du Defense-Committee en 1904, de 1905 à 1907 directeur de la Naval Intelligence et ensuite secrétaire du Supreme War Board de l'Empire.

Parmi les trustees des obligataires de Armstrong, se rencontre le Earl Grey, ancien gouverneur général du Canada. Nous pourrions donner une liste analogue relativement aux autres fabriques d'armes anglaises; mais cela nous mènerait trop loin. Nous renvoyons à l'ouvrage de Perris. p. 29—36.

Les actionnaires d'Armstrong, pour nous borner à

cet établissement, ne comptent pas moins de huit parlementaires.

M. Robertson Murray, dans „Krupp's and the international armaments ring" p. 173—174, signale les membres suivants de la Chambre Haute comme étant, en Angleterre, intéressés plus ou moins dans la fabrication des engins de guerre: Lord Abercromby, Lord Balfour of Burleigh, Lord Curzon, le Earl de Denbigh, le Marquis de Graham, Lord Glenconner, le Earl Grey, Lord Hillingdon, Lord Kinnaird, Lord Middleton, Lord Pirrie, Lord Ribbesdale. Et, dans la Chambre des Communes, Sir J. Compton-Rickett, Lord Claud Hamilton, Rt. Hon. Lewis Harcourt, Rt. Hon. C. E. Hobhouse, Sir J. B. Lonsdale, Sir Alfred Mond, Mr. Godfrey Palmer, Rt. Hon. Stuart-Wortley et Rt. Hon. Alexandre Ure.

Parmi les membres du parlement le Rt. Hon. Lewis Marcourt, le Ministre des Colonies, est actionnaire de Vickers et le Rt. Hon. C. E. Hobhouse, le maître général des postes, est actionnaire de Armstrong (The Devil's Business, par A. Fenner Brockway 1915. p. 61).

Que les bénéfices des entreprises privées pour la fabrication du matériel de guerre sont obtenus au détriment de la prospérité et de la paix des peuples, et que ces bénéfices portent en eux-mêmes un caractère pernicieux, c'est là un sentiment qui ne s'est guère encore imposé et c'est ce que prouve bien ce fait que le haut clergé, en Angleterre, est financièrement intéressé dans ces industries. Dans les registres d'actionnaires des fabriques d'armes, se rencontrent les noms des évêques

de Chester, New-Castle, Adelaïde, Herham et New-Port (Robertson Murray., ouv. cit. p. 162).

Dans le même ordre d'idées, il faut signaler ce fait extrêmement grave que des personnes qui sont financièrement intéressées dans les industries de guerre siègent dans des ligues de propagande pour la défense du pays.

C'est ainsi que nous lisons que, dans le comité de la National Service League siègent:

Sir Andrew Noble, président des commissaires de Armstrong, Whitworth and Co., Sir Hellewell Rogers, président de la Birmingham Small Arms Co, Mr. Neville Chamberlain, actionnaire de la Kynoch Ltd; le major général Nicholson, président de la Guncotton Powder Co; Lord Glenconners, président de la Tharsis Sulphur Co; Sam Roberts, M. P. directeur de Cammell, Laird et Co; le général Bıackenburg, directeur de la Stadfield Steel Foundry Ltd; Sir Vincent Caillard, directeur de Vickers Ltd; et B. A. Firth, président de Thos. Firth and Sons Ltd. Ce n'est pas seulement un idéal patriotique qui anime ces personnages, leur propagande ayant aussi la conséquence de favoriser leurs propres entreprises.

Citons encore ce trait des plus caractéristiques que la All Empire Aerial Defence Compaign organisée il y a quelques anneés était patronisée par l'amiral Freemantle, l'homme qui proposait de defèndre „à quelque prix que ce fût" l'empire britannique au moyen d'aéroplanes. M. Freemantle est président de la compagnie anglaise des aéroplanes Deperdussin.

France. Ici se rencontrent trois très grandes fabri-

ques autour desquelles se rangent une vingtaine de plus petites. Elles sont toutes unies en la Chambre syndicale des fabricants et constructeurs de matériel de guerre. Le président est M. Léon Lévy, directeur de Chatillon-Commentry; M. M. Magnin, des Aciéries de la Marine Homécourt et de Freycinet, du Creusot et Duplomp, de la compagnie française et Hotchkiss, sont vice-présidents. Toutes ces firmes s'occupent de la fabrication de matériel de guerre (Delaisi: Le Patriotisme des plaques blindées, dans La paix par le Droit 1913. p. 370). M. Schneider du Creusot est, à son tour, président des Chantiers de la Méditerranée et des Chantiers de la Gironde, deux chantiers pour la construction des vaisseaux de guerre.

De même qu'en Angleterre, un grand nombre d'anciens officiers et d'anciens fonctionnaires sont attachés aux établissements privés pour la fabrication de matériel de guerre. La tentation de quitter le service de l'Etat pour entrer dans „l'industrie privée" est bien grande. Le gouvernement accorde en effet aux officiers supérieurs une solde de dix à douze mille francs; mais les ingénieurs de Delaunay Belleville et du Creusot touchent des vingt mille francs et les directeurs de cinquante à quatre vingt mille francs sans compter encore les jetons de présence et participations. Le Creusot a à son service deux anciens amiraux (Besson et Nabona), un ancien capitaine de vaisseau (de Freycinet, que nous avons déjà cité), un général retraité (Delanne, de la Compagnie marocaine, une succursale du Creusot) et un directeur retraité de l'artillerie (Duplomp, administrateur des Chantiers de la Gironde, également déjà cité plus haut).

Il en est tout de même des autres fabriques d'armes, voir à de sujet l'ouvrage de Delaisi déjà cité p. 374—375.

Parmi les parlementaires, on compte quelques personnages intéressés dans les industries de guerre: Aynard, des Aciéries de Saint-Etienne, est député de Lyon; Charles Prevet, administrateur de Montbard-Ailnoye était jusqu'en 1913, sénateur de Seine-et-Marne (Delaisi, ouv. cit. p. 378).

M. Etienne, l'ancien Ministre de la Guerre, est président de la Société de Trefilerie du Hâvre. C'est lui qui en 1905/06, sans même avoir obtenu l'autorisation du parlement, engagea une somme de 223 millions dans les achats de matériel de guerre dont une partie fut commandée à la société dans laquelle il était personnellement intéressé. (The Devil's Business, par A. Fenner Brockay 1915 p. 61 et 56. Delaisi, ouv. cit. p. 380).

Allemagne. Krupp d'Essen, la Deutsche Waffen und Munitionsfabriken de Berlin et Ehrhardt sont les plus grandes usines de matériel de guerre de l'Allemagne. Au dernier établissement est attaché l'ancien amiral Hans Sach, un des personnages les plus riches de l'Allemagne (Delaisi, ouv. cit. p. 276).

Krupp occupe une place toute particulière parmi les fabricants allemands d'artillerie. L'empereur est le protecteur en titre de cette entreprise colossale avec ses près de soixante mille ouvriers et ses cinq mille ingénieurs. En 1867, le roi de Prusse Guillaume prêta cinq millions de thalers à Krupp afin de lui permettre d'exécuter les commandes de canons en aciers que le

gouvernement prussien lui avait confiées. Ces batteries ont contribuéé à la victoire prussienne en 1870. Et le roi de Prusse ne reçut pas seulement en récompense la couronne d'empereur d'Allemagne dans le chateâu de Versaille mais lui-même et ses successeurs touchent les gros dividendes que produit encore cet ancien placement (Delaisi, ouv. cit. p. 273).

Etant domné que chez nous, en Hollande, l'industrie privée pour la fabrication de matériel de guerre n'est encore à son premier stade de développement, les symptômes inquiétants que nous venons de signaler ne se rencontrent guère encore. Cependant il y a déjà quelque indices. Les nouveaux vaisseaux de guerre, pour lesquels la Chambre a accordé des crédits seront, comme le ministre en a expressément formulé le voeu, construits en Hollande et la société anonyme Werkspoor, dans son prospestus annonçant une augmentation de son capital social (printemps 1915), fait valoir la fabrication de matériel de guerre pour laquelle l'entreprise est toute désignée grâce à sa situation dans la position fortifiée d'Amsterdam.

Or M. J. T. Cremer, membre de la Première Chambre, est commissaire de la S. A. Werkspoor. M. E. E. van Raalte, membre de la Seconde Chambre, est commissaire de la Société de Schelde, laquelle, selon toute probabilité, obtiendra la construction de un ou plusieurs vaisseaux de guerre.

Sur la pétition bien connue des Vingt-Deux remise au printemps 1915 et demandant au ministre de la guerre d'augmenter sans délai nos défenses militaires, s'offraient les noms de MM. C. J. K. van Aalst et du

Jhr. L. P. D. Op ten Noort. Tous deux sont commissaires de la S. A. Werkspoor.

En Angleterre, nous constatons un indice bien signaficatif et montrant l'influence des fabricants sur le gouvernement. Quoique, dans bien des cas les fabriques de fusils et de canons de l'Etat travaillent meilleur marché que l'industrie privée, la part de cette dernière dans les commandes du gouvernement augmente sans cesse.

Le rapport de: The Government Factories and Workshops Committee 1907 apprend que le prix moyen d'un fusil dans les années 1890—1903 à la Birmingham Small Arms Co Ltd était de £ 4.3.9. et à la Sparbrook Government Factory, £ 3.4.2 ½. Une différence donc d'environ une livre, soit plus de 20 %. Ce qui n'empêche que le pourcentage des dépenses pour l'armée et la flotte faites auprès de l'industrie privée était, en 1911, de 89 ½ %; en 1913, de 85,4 % contre 69,1 % en 1900 (Walton Newbold, The War Trust Exposes, p. 12).

Les fabriques d'armes ont à leur service un grand nombre d'agents dont les attributions sont des plus diverses. Tantôt ce sont des commis voyageurs de haut vol, tantôt on les voit courir les ministères, faire antichambre chez les personnages du gouvernement et les hommes influents de la politique, se créer des relations, recueillir des renseignements et les combiner, en un mot, rassembler les données les plus nombreuses et les plus utiles pour leurs firmes. Nous ne prétendons pas que ce soient toujours les mêmes personnes qui remplissent ces diverses fonctions.

Pour le travail de „commis voyageur", qu'on nous pardonne ce terme, les fabricants d'armes emploient de préférence des officiers supérieurs retraités du pays dont ils espèrent obtenir des commandes. Aussi les relations et l'influence de ces personnages jouent un certain rôle dans l'obtention de commandes, chose qui, dans cet ordre d'affaires, ne devrait pas se rencontrer.

Tout le monde sait que jusqu'à il y a quelques années cinq fabriques étrangères de materiel de guerre avaient à leur service, comme représentants auprès du gouvernement néerlandais, des officiers néerlandais retraités.

Le scandale de Krupp en 1913, montre jusqu'à quels excès peut conduire le système d'espionnage. Le député Liebknecht, dans le Reichstag allemand, s'est exprimé de la sorte à ce sujet (traduit du Kriegsindustrie par le Dr. A. Süderkun dans la Friedens-Warte 1913. p. 164): „L'administration des aciéries Friedrich Krupp à Essen sur la Ruhr avait, jusqu'à il y a peu de temps, à Berlin, un agent appelé Brandt, Celui-ci avait pour mission de se mettre en rapport avec des fonctionnaires du gouvernement, de l'armée et de la flotte afin d'acheter leur complicité et, de cette façon, d'avoir connaissance des dossiers secrets qui intéressaient la maison. Les affaires auxquelles Krupp s'intéressait étaient principalement les plans du gouvernement en matière d'armements, des renseignements au sujet des fournisseurs du gouvernement et des concurrents, des résultats d'essais etc.... La fameuse firme emploie systématiquement sa puissance financière à acheter la conscience des fonctionnaires prussiens hauts et bas et à

se procurer ainsi des secrets utiles. Cette situation existe depuis de longues années. Dans les tiroirs secrets d'un certain von Dewitz à Essen, un haut fonctionnaire de Krupp, ces renseignements sont où étaient proprement catalogués. Ce que j'avance, je ne l'appuie pas seulement sur les données de l'une ou de l'autre personne. Je puis dire que j'ai fait part au ministre de la guerre de ce que j'ai appris. L'enquête (établie par le ministre à la suite de ses communications, note du traducteur) est déjà close en ce qui concerne les points principaux et a confirmé jusque dans les plus petits détails ce que j'ai porté ici à votre connaissance".

Le dénouement du scandale fut que Brandt, l'agent, Eccius, un des directeurs de Krupp, Dröse, un employé de la firme, quatre officiers: Hoge, Tilian, Hinst et Schleuder, ensuite un employé du laboratoire de l'Etat et un des hauts fonctionnaires du ministère de la guerre, Pfeiffer, furent très légèrement punis. Il fut prouvé que Pfeiffer procurait à Krupp des extraits spéciaux des devis des firmes concurrentes. Les quatre lieutenants donnaient à Brandt des détails sur les nouveaux modèles de canons et les prix qu'en demandaient les concurrents d'Essen. Ces officiers disaient, pour leur défense, qu'ils croyaient pouvoir faire impunément à Brandt toutes sortes de communications vu qu'il apparaissait beaucoup plus qu'eux-mêmes au courant des affaires de l'Etat. (Robertson Murray, ouv. cit. p. 132—134).

Il semble parfois qu'en fait de mal il s'agit d'autre chose encore que d'un emploi plus ou moins discret des relations dont on dispose. En 1914, il fut révélé qu'un

amiral japonais, un capitaine de vaisseau et un constructeur naval avaient été soudoyés par des agents étrangers afin de faire procurer à certaines firmes de guerre les commandes de matériel que faisait le gouvernement japonais. L'amiral Matsumoto fut, au commencement de juin 1914, condamné à trois ans de prison et environ 500.000 fl. d'amende et était chassé de la marine. Le capitaine Sawasaki obtint un an de prison et le constructeur naval n'échappa à la peine qu'il méritait que parce qu'il y avait prescription, c'est-à-dire, qu'il y avait plus de trois ans entre l'acte incriminé et le jugement. Il faut lire, dans The Economist, du 27 juin 1914, p. 1538, le libellé du jugement pour se faire une idée jusqu'où vont les pratiques de corruption et les fraudes dans l'industrie des armements. En outre, quatre officiers furent mis en non activité et le vice-amiral Takeda et l'agent du Trésor Hatakaka, qui déjà auparavant avaient été mis en non activité, furent encore blâmés par le gouvernement par suite d'irrégularités en rapport avec la Tokuyana Briquette Factory (The Economist, ouv. Cit.)

II. *Les Capitaux et les dividendes des industries de guerre privées.*

Nous avons vu plus haut que de riches et influents personnages sont au service de l'industrie de guerre; également les capitaux placés dans ces industries montrent de quelles ressources elles disposent. Il est vrai, sans contredit, que ces industries, comme l'ont fait remarquer à plusieurs reprises les administrateurs de

ces grands établissements, ne travaillent pas seulement pour la guerre mais participent aussi aux travaux pacifiques. Mais combien n'est-il pas facile de remplacer en un tour de main la fabrication des „articles de paix" en „articles de guerre"! La guerre actuelle le montre surabondamment. Le fabricant d'armes le plus difficile à satisfaire en fait de bénéfices peut se frotter les mains en ce moment. Précédemment non plus il n'avait pas à se plaindre. Nous donnons ci-dessous un aperçu des capitaux placés dans les industries de guerre.

Angleterre.

Perris (ouv. cit. p. 8) donne une liste des douze plus grandes fabriques d'armes et des capitaux qui y sont immobilisés, y compris la dette obligatoire:

1.	Armstrong, Whitworth et Co. ...	£	10.512.000
2.	Vickers Ltd.	„	9.688.000
3.	Cammall, Laird et Co.	„	4.073.000
4.	Nobel Dynamite Trust.	„	4.000.000
5.	William Beardmore et Co.	„	3.703.000
6.	John Brown et Co.	„	3.573.000
7.	Swan, Hunter et Wighan Richardson	„	2.367.000
8.	Birmingham Small Arms Co.	„	1.500.000
9.	Coventry Ordnance Co.	„	1.400.000
10.	Palmer's Shipbuilding Co.	„	1.183.000
11.	Thos. Firth and Sons	„	1.120.000
12.	Fairfield Schipbuilding Co.	„	1.050.000
		£	44.169.000

Il y a encore, en Angleterre, une douzaine de firmes moins importantes qui ne travaillent pas exclusivement

pour l'armée et la marine. Elles ont un capital global de plus de 10 millions de Livres (Perris ouv. cit. p. 9).

On peut considérer comme très élevées les répartitions faites aux actionnaires.

Armstrong versait en 1908 un dividende de 10 %; le même dividende en 1909 et 1910; de 1911—1913, 12½ %. En outre chaque détenteur de quatre actions en reçut, en 1913, une nouvelle gratuitement (The Economist 11 avril 1914, p. 877, Armstrong's Profits).

Vickers augmenta, dans les années 1913 et 1914, son capital avec £ 1,840,000 et donna, de 1907 à 1913, chaque fois 10 %, dividende qui fut porté, en 1914, à 12½ %. John Brown distribua, dans les dernières annees, 7½ %. Cammall, Laird et Co., par suite de placements maladroits et des pertes qui en résultèrent, dut interrompre le dividende de 12 % qu'il avait distribué depuis neuf ans; mais, en 1914, à cause des circonstances extraordinairement favorables — pour les fabricants d'armes — il put modestement reprendre ses dividendes en commençant par 2½ % (Perris, ouv. cit. p. 12—16).

France.

D'après Delaisi (ouv. cit. p. 369), le Creusot, les Aciéries de la Marine Homécourt et de Châtillon-Commentry représentaient, d'après le cours moyen de 1913, une valeur de plus de quatre cents millions de francs. Les dividendes de ses entreprises représentaient respectivement 20, 16 et 13 % (Delaisi, ouv. cit. p. 373). Les chantiers de St. Nazaire distribuaient 9 % et ceux de la Loire 15 %. Les Aciéries de la Marine Homécourt

ont une réserve de 23 millions de francs, le Châtillon-Commentry de 54 millions et le Creusot de 75 millions.

Allemagne.

D'après Liebknecht (voir The Economist, 16 mai 1914, p. 1116; The German Armament Industry), le capital des industries de guerre en Allemagne représente un montant nominal de £ 12.750.000 et, si on y ajoute les augmentations de capital qui sont déjà approuvées, £ 13.500.000. La valeur en bourse peut être largement évaluée à £ 25.000.000.

Krupp d'Essen vient en toute première ligne. Le montant des actions représente 180 millions de marks (Bilan publié dans le Berliner Tageblatt du 16 décembre 1914). En 1910, le dividende était de 8 %; l'année suivante de 10 % en 1912 de 12 %; en 1913 de 14 %. (Die Friedens-Warte. Dec. 1913, p. 446). Le bilan cité plus haut donne un solde benéfice de 34 millions auxquels s'ajoute un solde de l'année précédente de 6.900.000 de marks, soit en tout près de 41 millions ou plus de 20 % du capital.

Dans les négociations de l'emprunt chinois de 1913, nous surprenons un des plus flagrants abus auxquels cette toute puissance financière peut donner lieu. Sur les £ 3.200.000 que fournissaient la firme autrichienne, la Stabilimento Technico de Trieste et la Vulcan Werke de Stettin, il ne fut versé qu'une partie; le reste fut retenu jusqu' à ce que fussent terminés les pourparlers avec la république chinoise au sujet de l'achat de torpilleurs.

Nous voyons donc ici que la fourniture de matériel

de guerre est un facteur pour ne pas dire une condition de l'emprunt et, d'autre part, les prêts sont partiellement versés en nature; de sorte qu'il y a là une double source de bénéfice. (Perris p. 58).

III. *Le caractère international des industries de guerre. Trusts et Cartels.*

Les intéressés dans ces formidables entreprises capitalistes ont très vite compris que les intérêts de chacune de ces sociétés prise séparément ainsi que de toutes les sociétés réunies seraient beaucoup mieux sauvegardés par une entente réciproque que par une concurrence mutuelle. De là, les rapprochements de plus en plus étroits qui aboutirent dans certains cas à la création de trusts et de cartels. Leur puissance est d'autant plus grande qu'ils n'ont pas affaire à des cartels correspondants organisés par les clients qui, dans ce cas, sont les Etats. Ainsi se constitue un monopole artificiel dont le premier effet est la hausse des prix. En 1898, avant la création des deux Chambres syndicales françaises („des fabricants et constructeurs de matériel de guerre" et „des constructeurs de navires et de machines marines"), le prix de l'acier de blindage était encore de 2.27 frs. par kil.; mais, en 1903, après la formation de ces cartels, le prix s'était élevé à 2.96 frs. Et cette différence n'était pas peu de chose, car un Dreadnought a besoin de cinq millions de kil. d'acier de blindage.

Ces petits bénéfices supplémentaires doivent être payés par les contribuables des différents Etats qui sont les clients de ces entreprises.

Une autre conséquence c'est la constitution d'une

entente d'après laquelle se règle la part de chacun dans les adjudications; de sorte que le bénéfice est déjà partagé d'avance. Il va de soi que, lorsqu'il existe une telle association, la concurrence n'est plus qu'un vain mot. Il y a encore une variante, c'est que le fabricant qui reçoit la commande verse une partie du montant dans la caisse commune. Ceci également entraîne une augmentation de prix et les contribuables sont toujours en fin de compte les dupes.

Le pire, c'est que tout cela se fait sous le couvert du patriotisme et on donne une allure idéaliste à ce qui n'est autre chose qu'une affaire mercantile.

L'industrie de guerre est une entreprise commerciale où il s'agit, en tout premier lieu, de faire des bénéfices, peu importe qui les paye. Et comme un fabricant d'armes accepte aussi des commandes d'Etats étrangers, il arrive que le bon client d'aujourd'hui attaque demain son voisin avec les armes que ce dernier a lui-même fournies. Les Anglais, aux Dardanalles, ont été canonnés au moyen de leurs propres pièces!

Aussi faut-il sourire quand on entend désigner les hommes de la grande industrie de guerre, des établissements Krupp et Creusot, comme des patriotes. On sait notamment que Krupp, en 1868, a d'abord offert ses services à la France (Südekun, Friedenswarte, mai 1913, p. 165).

Enfin on peut craindre, par ces organisations internationales, dans la direction desquelles les différents pays sont représentés, que la situation défensive de chaque Etat, qu'il importe de garder secrète, soit connue des autres intétessés qui peut-etre demain seront des ennemis.

Une des organisations les plus importantes sur ce terrain, est le cartel international des poudres. A ce sujet, M. F. M. W. (Wibaut) écrit, dans le Volk du 20 mars 1915, qu'il comprenait 7 groupes d'entreprises de guerre qui avaient conclu ensemble un accord jusqu' en 1940 ou 1990: „L'entente a été rompue par la guerre. Cependant, si l'humanité ne parvient pas à empêcher de nouveaux armements sur la même échelle approximativement, on peut s'attendre à ce que cette internationale se reconstitue bientôt". Voici quels étaient ces sept groupes capitalistes:

I. Le Nobel Dynamite Trust, établi à Londres, qui administrait plus ou moins complètement un certain nombre de filliales dans différents pays, notamment sept en Angleterre, une au Japon, la „Japannese Explosives Co", cinq en Allemagne, la „Dynamiet Aktien Gesellschaft", la „Deutsche Sprengstoffen A. G,". la „Dresdner Dynamiet A. G.", la „Rheinische Dynamiet-Fabriek", la „Sprengstoffen A. G. Carbonit".

II. La Rhein Siegener-Gruppe, comprenant la Rheinische-Westfalische Sprengstoff A. G., la Siegener Dynamietfabrik, la Electric Fuse Co. de Cologne.

III. Les poudreries réunies de Cologne-Rottweiler qui ont la co-direction de la société anglaise des poudres de „Chilworth", la société allemande des explosifs pour la Russie, la Ligue espagnole de fabriques d'explosifs.

IV. Les „Waffen und Munitionsfabriken" allemandes, qui ont une grande part dans la direction de la grande entreprise d'armements de Loewe et Co., la fabrique d'armes Mauser (Allemagne), la fabrique d'ar-

mes de Martini-Keufelde (Allemagne), la Fabrique nationale d'armes de guerre de Herstal (Belgique), la Fabrique d'armes de Brescia (Italie), une grande fabrique d'armes (Fabrication des roulements à billes) de Paris; la fabrique d'armes des frères Bohler et Co. de Vienne et encore une autre fabrique d'armes autrichienne.

V. La Société française de dynamite.

VI. La Société générale pour la fabrication de Dynamite (en France).

VII. La Société franco-russe de Dynamite.

Egalement ces trois derniers groupes contrôlent un grand nombre d'entreprises."

Tel est l'exposé de Mr. Wibaut.

Il y a encore une autre association internationale de fabricants d'armes qui a été dissoute en 1913, apparemment parce que, par suite de la coopération qui s'était organisée dans l'intervalle, elle était devenue superflue; c'est la united Harvey Steel Co. créée le 16 juillet 1901 dans le but de fusionner ou de contrôler la Harvey Steel Co, of Great Britain Ltd. et la Harvey Continental Steel Co. Ltd. (Walton Newbold ouv. cit, p. 8). Dans cet organisme, étaient représentées les sociétés suivantes qui montrent suffisamment le caractère mondial de la Harvey.

En Angleterre: Vickers Ltd., Wm. Beardmore et Co. Ltd., W. G. Armstrong et Co. Ltd., John Brown and Co. Ltd., The Coventry Ordnance Co Ltd., Thos. Firth and Co Ltd.

Dans les Etats-Unis, The Bethleem Steel Co. Ltd. Sont encore en relation avec cette puissante entreprise: Harlan and Hollingsworth de Wilmington, la Union

Iron Works de San Francisco et Samuel L., Moore and Son and d'Elisabeth.

En France: Schneider et Co, (le Creusot) et les Aciéries de la Marine Homécourt.

En Italie: la Société degli Alti Forni Fondiere Acciaiene di Terni. Cette affaire est en relation avec Vickers et Co. et Vickers en Italie est à son tour en rapport avec Messrs. Odero de Gênes et Messrs. Orlando de Livourne. Armstrong, Whitworth and Co. ont des parts dans la Armstrong pozzuoli Ltd. près de Naples, et l'Ansaldo-Armstrong de Gênes.

En Allemagne: l'Aktien Gesellschaft Dillinger Hütte, et Krupp d'Essen. Krupp, à son tour, est en relation avec les usines de Skoda en Autriche et les fabriques Poutiloff de Pétrograd. Par l'intermédiaire de ces dernières, Krupp tendait la main au Creusot; car celui-ci s'est également intéressé financièrement à cette entreprise (Walton Newbold, ouv. cit. p. 8 et 9).

Armstrong et Vickers, qui sont sensément des concurrents, founirent fraternellement la moitié du capital de la fabrique de plaques blindées de Mutoran au Japon. Armstrong, Vickers et John Brown sont partiellement propriétaires de „Hispana" Naval Construction Establishments de Ferrol, le port d'où autrefois fit voile la fameuse Armada. Il y a également un Naval Construction Syndicate portugais, presque entièrement de formation anglaise et constitué par les firmes John Brown, Cammell-Laird, la Fairfeld Co, Palmers, Thorneycrofts et la Coventry Ordnance Co., syndicat qui a obtenu du gouvernement portugais une commande de 18 millions de florins.

Quelques fabriques de fusils forment un autre cartel international; ce sont notamment les Deutsche Waffen und Munitionsfabriken de Berlin, la Waffenfabrik Mauser, A. G. de Oberndorf a. N. et la Fabrique nationale belge d'armes de guerre de Herstal. Erzberger, dans „Die Rüstungsausgaben des Deutschen Reiches" (p. 51—53) nous donne le texte du contrat conclu par ces firmes. Il règle la participation de chaque fabrique dans les commandes. Pour les différents pays, cette participation est différente. Ensuite le contrat stipule que les fabriques s'aideront et s'appuieront autant que possible entre elles pour que chaque établissement puisse produire aussi vite, aussi bien et aussi bon marché que possible. On échangera les modèles de fusils et autres données pouvant contribuer à ce but. On a établi un prix minimum pour fusil avec bayonnette et fourreau, soit 80 francs et, pour la carabine sans bayonnette, 75 francs. Certains bénéfices, les firmes contractantes les versent dans un fonds spécial qui, plus tard répartit, dans une proportion fixe, les sommes entre les participants.

En France, il y a deux Chambres Syndicales qui veillent aux intérêts des fabricants d'armes, la Chambre Syndicale des fabricants et constructeurs de matériel de guerre et celle des constructeurs de navire et de machines marines. Les deux chambres ont le même siège social et le même secrétaire général, preuve certaine qu'elles ne se contrarient pas mutuellement. (Delaisi, ouv. cit. p. 370—371). La plupart des chantiers sont affiliés aux chambres, ce qui exclut toute concurrence. On fait semblant de se concurrencer, mais ce n'est

qu'une frime. Delaisi, par exemple, raconte comment, après une adjudication officielle de vaisseaux de guerre, les chantiers de la Gironde (président Schneider, du Creusot) confia la construction des tourelles du cuirasse „Vérité", dont ils s'étaient chargés, au Creusot. Une même commande pour la „Liberté", obtenu par les Chantiers de la Loire, fut cédée aux Aciéries de la Marine Homécourt. Et la société des Batignolles qui, en adjudication publique, avait sensément obtenu la commande des tourelles de tir en concurrence avec le Creusot et Homécourt s'empressa, le lendemain, de répartir la commande entre ses rivaux de la veille. Et comme récompense, le Creusot donna, à son tour, à ce chantier, l'artillerie des tourelles du „Vérité" que le Creusot lui-même avait reçu de la Gironde.

En Allemagne, Krup possède, pour ainsi dire, le monopole de l'industrie de guerre. Les firmes concurrentes sont effacées ou rattachées à Krupp. Pour les fournitures de guerre de la marine, on a le Marine-Verständigungs-Konzern qui a son secrétariat à Dortmund (H. Südekun, Kriegsindustrie, die Friedenswarte 1913, p. 166). Quand un des fournisseurs affiliés reçoit une commande, il doit rétrocéder 10 % du montant de la commande, donc de la commande et non du bénéfice, à la caisse générale du Konzern. Les neuf dixièmes de cette somme sont partagés entre les autres firmes du cartel s'ils ont aussi souscrit à l'adjudication sans avoir obtenu la commande et le dixième restant sert aux frais d'administration du bureau. Il est évident que les 10 % sont tondus par le fournisseur sur le client.

Ce qui prouve qu'en Angleterre non plus, il n'y a pas de concurrence inutile entre fabricants d'armes, c'est que les mêmes personnages sont attachées à plusieurs fabriques d'armes. Dans la liste des douze principales fabriques d'armes de ce pays (voir p. 330), les personnages suivants cumulent plusieurs postes comme membres du conseil d'administration ou directeurs: Mr. Sampson est attaché à 6 entreprises; Mr. D. Forth, Mr. Ellis et Lord Pirrie, chacun à 4; Lord Abercornway, l'Amiral Sir Douglas et Mr. Gracie, chacun à 3 (Perris, ouv. cit. p. 26).

IV. *Les exigences techniques.*

Un autre moyen pour s'assurer sans cesse de nouveaux débouchés consiste, pour les fabricants d'armes, à apporter des perfectionnements techniques plus ou moins importants, de sorte que les types existants sont sensément devenus surannés, sans valeur, alors qu'ils sont parfois encore très bien utilisables. Il n'y a rien à redire tant que les changements techniques sont en effet des perfectionnements et l'on pourrait seulement exiger que les fabriques n'acceptent pas sans prévenir des commandes d'un type qui, déjà à ce moment, a été supplanté par une invention nouvelle.

Il est difficile pour un profane, de décider si chaque changement proposé est en effet une amélioration! Mais, lorsque nous lisons, dans Perris, que, dans les années 1903—1914, les navires de guerre anglais étaient munis tantôt de canons plus lourds puis tantôt d'un blindage plus épais; que tantôt ils étaient armés seulement

de gros canons, puis de nouveau de canons lourds et légers ; tantôt de canons pouvant être pointés dans toutes les directions, puis de canons concentrant leur feu d'un côté déterminé, on peut se demander si chaque changement est, au point de vue technique, véritablement un perfectionnement.

Il n'y a de ligne de conduite constante que dans l'augmentation incessante du tonnage et des prix. Même les Dreadnoughts acquirent des dimensions plus grandes. Le premier de 1907 mesurait 17.900 tonneaux, ceux de 1914, 27.500 tonneaux, tandis que le prix montait de £ 1.813.100 à £ 2.400.000.

Hirts, dans The Six Panics, écrit, à la page 611: „Il ne faut pas négliger un autre avantage au point de vue des contractants. Le Dreadnought était bâti de telle sorte qu'il lui était tout juste impossible d'entrer dans plusieurs des ports ou bassins, de sorte que les travaux de ports rendus nécessaires exigeaient, dans un court délai, de nouveaux contrats lucratifs.

V. *Les faux bruits et les paniques suscitées à dessein par les usines de guerre.*

Nous avons vu plus haut que le développement des armements et le danger de guerre sont une cause et un effet qui réagissent l'un sur l'autre. Il ne faut par conséquent jamais perdre de vue que le développement des armements crée déjà de soi-même le danger de guerre, de sorte que les pratiques qui favorisent ces développements ne peuvent être condamnées assez énergiquement. D'autre part, il y a lieu de supposer que les

industries de guerre ne se sont pas fait faute, dans certains cas, d'attiser le feu qui couvait et même directement de troubler la paix afin de s'assurer des commandes plus importantes. Et comme les armements d'un pays déclanchent presque automatiquement ceux du voisin et que les bénéfices sont partagés fraternellement par les intéressés, la tentation est grande, d'autant plus que le risque d'être dévoilé est extraordinairement minime. Dans une telle manoeuvre, la presse est un instrument puissant. Quand les fabricants d'armes peuvent s'assurer son concours, leur succès est certain et il semble qu'ils disposent ici aussi d'abondantes ressources.

Hirst, dans son livre „The Six Panics", s'occupe des paniques qui se produisirent en Angleterre de 1847 à 1913. Nous donnons ici les détails principaux de la cinquiéme, dite la Dreadnought-panique. Les autres paniques s'étaient produites au sujet de la France; celle de 1909 avait, pour la première fois, eu pour objet l'Allemagne. Mac Kenna, qui en 1909 siégeait dans le Board of Admirality, tint le 16 mars, un discours sur le budget de la marine dans la Chambre des Communes. Il fit un parralèle entre le nombre de dreadnoughts que possédait l'Angleterre ou possèderait dans l'avenir, et le nombre de vaisseaux correspondants qu'aurait l'Allemagne. Selon sa ferme conviction, l'Angleterre, en 1911, en aurait 16 et l'Allemagne 12. Si l'Allemagne activait ses constructions navales, elle en aurait 17, en avril 1912, contre 16 en Angleterre. Afin de conjurer cette supériorité de l'Allemagne en grosses unités, il fallait autoriser l'Amirauté anglaise à construire 4 vaisseaux supplémentaires, de sorte que

le rapport deviendrait de 20 à 17. M. Balfour fut le principal orateur qui prit la parole dans les débats qui suivirent. Il réclama une construction plus active encore de dreadnoughts et il communiqua qu'il avait appris de source très sûre que les Allemands, au 1er avril 1912, n'auraient pas 17 mais 25 dreadnoughts! Cette source d'information si sûre était sans doute M. Mulliner qui, de 1906 à 1909, ne cessait pas, et auprès du gouvernement et auprès des hauts personnages, d'insister sur la nécessité d'augmenter la flotte en se basant sur des renseignements secrets relatifs à l'augmentation de la flotte allemande, qu'il prétendait détenir. Rien d'étonnant que ce monsieur se préoccupât tellement de la défense du pays. Il était notamment directeur de la Coventry Ordnance Co Ltd, une usine de guerre. Au surplus ses prétendus renseignements étaient absolument faux. Il est étrange qu'un homme comme Balfour les ait acceptés. C'est le temps qui nous apprit la fausseté des bruits que répandait Mulliner; car, en 1911, l'Allemagne en possédait pas 9 mais 5 dreadnoughts et, en mars 1912, non pas 25, comme le prédisait Mulliner, pas même 13 ou 17, comme le craignait le gouvernement, mais seulement 9!

Pour montrer comment les fabricants d'armes sèment à dessein la panique et répandent les faux bruits, manoeuvres dans lesquelles la presse leur prête apparemment facilement son concours, nous reproduisons ici la lettre que la direction de la Deutsche Waffen und Munitionsfabriken adressait à un de ses agents à Paris, lettre qui fut publiée dans le Vorwärts: [1])

[1]) V. Delaisi, ouv. cit. p. 282.

Dossiers personnels, folio 15.

A Monsieur........ à Paris

G. 8236.

Nous vous avons télégraphié à l'instant: „Prière d'attendre à Paris notre lettre d'aujourd'hui". La raison de cette dépêche était que nous voudrions faire passer dans un des journaux les plus lus de Paris, si possible le Figaro, un article dont voici la teneur: L'administration militaitre française a décidé de hâter considérablement la construction des mitrailleuses destinées à l'armée et de commander deux fois plus de ces engins qu'elle ne se le proposait primitivement.

Nous vous prions de faire votre possible pour obtenir qu'un semblable article soit accepté.

Agréez, etc.

La Deutsche Waffen und Munitionsfabriken
s. von Goutard.

Cette nouvelle ne pouvait pas se publier sous cette forme, car elle aurait été démentie par le ministère de la guerre. Mais quelque temps plus tard tous nos grand journaux, dit Delaisi, à l'occasion des manoeuvres firent l'éloge de nos mitrailleuses. Nous ne saurons jamais, ajoute-t-il, si von Goutard a eu la main dans ce panégyrique.

L'affaire Poutiloff, en Russie, nous procure encore des lumières tres édifiantes. Citons à ce sujet les lignes suivantes empruntées à „Vrede door Recht" (La Paix par le Droit) d'avril 1914 p. 120—121, et tirées des organes pacifistes étrangers par le Dr. H. J. de Lange:

Le 27 janvier 1914 paraissait dans l'Echo de Paris

le télégramme suivant: „Le bruit court que les usines Poutiloff de St. Petersbourg ont été acquises par Krupp. S'il en est ainsi, il se produira un grand émoi en France. Comme on le sait; le gouvernement russe emploie, pour son artillerie de terre, le système français. La plus grande partie de ce matériel était construit jusqu'ici dans les usines Poutiloff avec l'aide des ateliers du Creusot etdu personnel français envoyé par cette dernière société".

Ce télégramme ne manqua pas d'avoir l'effet qu'en attendait le correspondant de l'Echo. La France était déconcertée, anxieuse. Fallait-il que les secrets de la nation française — car le Creusot ne faisait qu'un, n'est-ce pas, avec la France — qui avaient été confiés à l'allié russe tombassent entre les mains de la Prusse? Beaucoup de Français étaient pleins d'appréhension. Un danger menaçait. Et en effet le Temps, l'influent journal parisien, confirma l'information de l'Echo. M. Schneider, directeur du Creusot, déclara en outre au correspondant d'un journal (La Patrie) que l'affaire était grave. Dans l'intervalle, Krupp et le gouvernement russe démentirent la nouvelle; mais les Français ne continuaient pas moins à y ajouter foi. Peu après, le Temps publia une version un peu différente des négociations Poutiloff-Krupp, démentie de nouveau par le gouvernement du Tzar. Une interpellation à la Chambre française était prochaine, lorsque, tout-à-coup, le correspondant du Temps à Saint-Pétersbourg manda, le 30 janvier, que l'inquiétude en France était un peu exagérée, car il n'était nullement question de l'achat des usines Poutiloff par Krupp. Ce qui était exact, c'est

que cette usine voulait augmenter son capital et avait recu à ce sujet des offres de capitalistes allemands, ce qui avait naturellement ouvert la possibilité que la maison Krupp s'y intéressât. Mais continuait le correspondant, il n'en serait problablement rien, car toutes les augmentations de capital devaient être d'abord approuvées par les actionnaires et autorisées ensuite par le ministère russe du commerce.

Une version donc toute différente de la précédente.

Tardieu, le rédacteur d'une autre rubrique du Temps, déclarait encore qu'actuellement il n'existait pas de secrets relatifs aux canons et autres engins analogues. Les Italiens n'avaient-ils pas, comme tout le monde le savait, acquis les meilleurs canons français, qui étaient également en usage dans l'armée française?

L'opinion publique n'était pas peu surprise de cette volte-face et à bon droit.

A quoi devait servir tout ce systéme d'informations et de démentis? Non pas à sauvegarder les secrets de l'artillerie, vu qu'il n'y a pas de secrets. Le monde entier connaissait le fameux canon. Pas non plus pour empêcher que des ouvriers allemands ne surprennent les procédés de leurs collègues français, puisque ces derniers travaillaient depuis longtemps au vu de tous. Le tout avait été manigancé pour exercer une pression sur un groupe de financiers français, afin que ceux-ci consentissent un emprunt aux usines Poutiloff, dans lesquelles le Creusot a des intérêts particuliers. Lorsque les financiers n'accordaient pas les millions avec assez d'empressement, ils durent y être obligés

par le gouvernement français et, pour agir sur ce dernier, le meilleur moyen était d'alarmer l'opinion publique. C'est à quoi servit le télégramme de l'Echo de Paris, qui devait laisser entendre que, pour un enjeu de quelques millions seulement, la défense du pays était mise en danger. Depuis 1910, il y avait déjà des ouvriers allemands qui travaillaient chez Poutiloff avec des machines allemandes qui y étaient installées!

Conclusion.

L'aperçu qui précède, très succinct et bien loin d'être complet, montre notamment:

1o. Les entreprises privées pour la fabrication de matériel de guerre sont devenues très importantes et très lucratives, et les hommes les plus puissants et les plus influents y sont intéressés. Ainsi il existe une collusion entre les intérêts financiers de ces personnages et les intérêts de l'État, et il y a à craindre que les premiers intérêts prennent le pas sur les seconds, fût-ce même inconsciemment.

2o. La grande puissance financière des industries de guerre organisées, permet d'exercer sur les gouvernements des actes de pression répréhensibles.

3o. Le caractère international de ces organisations dément formellement la prétendue opinion qui représente le fabricant d'armes comme un soutien de la patrie. Le fabricant d'armes fournit partout où il peut faire une bonne affaire sans se préoccuper de la destination du matériel en question.

4o. L'association de plus en plus étroite des fabricants d'armes a fait naître un monopole qui a amené,

au détriment direct du contribuable, une augmentation considérable des prix.

5o. En introduisant continuellement des modifications dans les engins, les clients sont sollicités à renouveler sans cesse leurs commandes, avant que le matériel acquis soit devenu inutilisable.

6o. Il y a lieu de soupçonner que les personnes intéressées dans les industries de guerre alarment directements l'opinion publique et augmentent ainsi le danger de guerre afin d'accroître leur débit.

* * *

Si donc, se permet de faire remarquer la Commission d'Etude, les faits et les suspicions qui peuvent être relatées ici à la suite de son enquête sont envisagées avec leurs circonstances particulières, il est difficile de nier que les industries privées pour matériel de guerre, telles qu'elles existent dans tous les pays, soulèvent beaucoup d'objections et présentent des dangers *également pour la paix internationale.* Il se peut que les chiffres de capitaux, qui sont empruntés aux auteurs anglais, paraissent plus élevés qu'ils ne le sont en réalité comparés aux chiffres des autres industries; mais il ne faut pas oubler d'autre part que le but que poursuivent ces industries donne sa signification à ces chiffres. Il se peut que le scandale Krupp ait montré que les relations entre Krupp et les ministères de la guerre et de la marine n'étaient pas étroites au point qu'on pût considérer Krupp comme un monopole d'état; n'empêche qu'il y a une distinction entre ces relations

dans le but de surprendre des secrets et ces mêmes relations pour faire du mal. Les preuves que l'industrie privée a exercé dans son propre intérêt une pression sur la presse peuvent être peu nombreuses, elles n' en sont pas moins significatives et graves. Car il ne faut pas perdre de vue que ceux qui veulent se représenter une idée des désavantages que créent les industries de guerre privées en matière d'armement ne trouveront que rarement des faits prouvés. Il en va ici comme le plus souvent dans le commerce ; il n'y a pas de conventions déterminées, bien moins encore il n'y a de contrats écrits ; il y a un système de compensations, qui fait que l'influence accordée d'une part, s'échange contre une influence accordée d'autre part, procédés qui, dans les cas ordinaires, peuvent être considérés comme commercialement normaux et qui ne sont donc pas répréhensibles mais qui certainement, dans l'industrie de guerre qui met en jeu le repos et la paix du monde, sont condamnables.

S'il semble donc souhaitable, nécessaire d'enlever à l'industrie de guerre privée ses caractéristiques les plus dangereuses, cela n'implique pas, selon l'opinion de la commission, sans plus qu'il faille conclure que *la prise en régie de cette industrie par les Etats respectifs constituerait un véritable avantage pour la paix internationale.* Les inconvénients de cette régie sont plus faciles à concevoir et sont plus indiqués que ce n'est le cas pour l'industrie privée vu que, pour cette dernière, les objections reposent seulement sur des conjectures qui doivent être vérifiées. Sans compter les éventualités également dangereuses qui pourraient se produire si les in-

dustries de guerre avaient pour une partie un caractère privé et étaient pout une autre partie en régie, ce qui aurait lieu fatalement si tous les Etats en même temps n'étaient pas disposés à faire la réforme, la régie précisément pourrait entraîner des abus au point de vue international. La prise en régie par l'Etat impliquerait la création de certains intérêts qui se feraient valoir le jour où les Etats pourraient souhaiter de restreindre effectivement leurs armements. Nous avons vu que, dans notre petit pays déjà, l'existence de chantiers de l'Etat, et certainement aussi dans la même mesure de fabriques de l'Etat, ont pour conséquence de faire faire des travaux qui autrement auraient été inutiles, et les difficultés seraient accrues s'il fallait liquider de pareils établissements. En outre il ne faut pas perdre de vue les inconvénients techniques généraux qui existent contre la fabrication par l'Etat, quoique ce soit le cas surtout pour les petits Etats qui ne sont d'ailleurs pas moins nombreux que les grands Etats et qui ont également leur importance dans la politique générale. Les frais de cette régie seraient tels que les budgets des petits Etats en seraient lourdement grevés. Enfin, comme nous l'avons déjà dit, la nécessité de maintenir les ouvriers au travail pousserait ces Etats à accroître leurs armements plutôt qu'à les pousser dans la voie du désarmement. Cependant ces petits Etats seraient *contraints* de fabriquer eux-mêmes leur matériel puisqu'ils ne peuvent plus obtenir de fournitures de l'étranger toutes les usines y étant entre les mains des Etats. Cependant il n'y a en ce moment, pour certaines fournitures, qu'une distinction de forme

entre une fabrique privée et une fabrique de l'État, mais l'exemple de l'Amérique montre combien cette distinction se manifeste pratiquement. On a préconisé pour éviter cet inconvénient, que quelques petits Etats se réuniraient pour la fabrication en régie mais cela semble difficile aussi bien pour des raisons politiques que géographiques, même pratiquement impossible puisque, dans la vie politique, il faut être préparé à toutes les éventualités et qu'il faut également envisager une guerre entre les Etats qui ont conclu une telle entente.

En outre il arrive dans l'industrie privée actuelle, à laquelle l'Etat s'intéresse toujours grandement, qu'une pression s'exerce sur des Etats très „protégés" comme la Chine et la Turquie pour les obliger à se fournir de matériel auprès de certaines firmes; cette pression sera encore beaucoup plus forte et plus dangereuse lorsque l'État lui-même sera poussé à l'exercer à son propre profit. Ici apparaît cette vérité générale que l'intervention des Etats dans une quantité de matières qui autrefois étaient considérées comme d'un intérêt purement privé, constitue une augmentation du danger pour le repos et la paix internationale. Si l'on veut s'efforcer de sauvegarder cette paix, il est extrêmement dangereux d'augmenter les attributions des Etats quand il n'y a pas absolument d'avantage correspondant et qu' il est apparu que d'autres moyens contre le danger ne sont pas efficaces. En général, il ne faut pas oublier que l'industrie privée, lorsqu'elle veut faire valoir son influence, et, à un certain moment, alarmer l'opinion publique à son propre profit, a affaire, pour atteindre son but, à

deux organismes: le gouvernement du pays intéressé et le Parlement. Si l'on remplace l'industrie privée par l'exploitation en régie, alors on élimine l'action inhibitive d'un de ces organismes et il y a encore la possibilité que dans l'occurrence les personnes du gouvernement ne soient pas tout à fait désintéressées. Si ces différentes objections sont suffisamment probantes pour conclure *contre* l'exploitation par l'Etat, c'est encore plus le cas si l'on envisage, d'une part, que l'exploitation de moyens qui ne peuvent servir que lorsqu'éclate la guerre est toujours dangereuse quelle que soit sa forme et qu'en outre il y a des moyens, petits mais néanmoins importants, pour conjurer les dangers de l'industrie privée. Si, dans les grands Etats, on parvient à interdire par la loi le cumul d'une fonction publique et d'une place dans l'administration d'une entreprise d'armement, s'il est de meme défendie à ces personnes d'avoir des intérêts dans ces entreprises et qu'on exige que celles-ci aient la forme de sociétés anonymes avec parts nominatives et non au porteur et qu'on soit certain qu'il n'y a pas de capital anonyme dans ces sociétés; dans ces conditions, les facteurs nuisibles n'auront pas tout-à-fait disparu mais auront cependant été considérablement réduits. Il suffit, pour convaincre les sceptiques, de rappeler quels excellents effets a eus dans notre pays une interdiction analogue inscrite dans la loi communale. La loi pourrait également intervenir dans les rapports qui existent effectivement, à beaucoup de points de vue, entre les industries privées et la presse. On pourrait appliquer les excellentes mesures legales qui sont en vigueur en Autriche et

punir ceux qui, inspirés par quelque intérêt particulier ou simplement par suite d'un manque de contrôle, publient des nouvelles qui pourraient amener une tension internationale ou troubler les rapports internationaux. Si l'on ne perd pas de vue ces deux points importants et si l'on prend les mesures que ces deux facteurs comportent, on arrivera à des résultats effectifs, beaucoup plus que ce ne serait les cas au moyen de l'exploitation par l'État qui ne donne que quelques avantages apparents et qui crée des invonvénients immédiats très importants. Car il ne faut pas oublier que si des dispositions légales n'ont jamais réussi à réformer brusquement les moeurs et les habitudes, ces dispositions cependant exercent une lente et sûre influence et à la longue atteignent quand même leur but. Et c'est ainsi qu'on arriverait à faire reconnaître combien est immorale la collusion entre les fonctions officielles et particulières, et on pourrait de même vouer à l'animadversion publique les journaux qui, directement ou non, sont en rapport avec l'industrie de guerre et qui répandent des informations alarmantes, et ces dernières pratiques entraîneraient de la sorte plus de dangers que de profits éventuels.

En tous cas la commission est d'avis qu'il faut exclure toute idée que la fabrication des armes et autre matériel de guerre par l'État puisse influencer favorablement d'une facon directe ou indirecte, la limitation des armements. Si l'on veut graduellement appliquer la proposition exprimée par la Commission dans son rapport général, si l'on veut aussi, dans une conférence internationale, obtenir une entente entre les grands

et les petits États sur le terrain de la limitation des armements, il ne semble pas recommandable d'accroître encore les inconvénients qui, à maint point de vue, y sont attachés, en créant des intérêts d'État contraires à une diminution des armements.

Annexe. Document.

Ce qui suit est emprunté à l'aperçu financier hebdomadaire de la firme Schmidt et Gallatin de New-York, du 8 Octobre 1915:

„Lundi dernier était le jour anniversaire du Prayer Day (jour de prière). Sur l'initiative du président Wilson, on pria, dans toutes les églises chrétiennes des Etats-Unis, pour que la guerre prît rapidement fin; heureusement pour nous, cette prière ne fut pas exaucée. Lorsque les hostilités éclatèrent en Europe, il y avait ici une crise grave, résultat des hauts salaires, des droits d'entrée, de la faiblesse gouvernementale et de la formation des trusts encouragés sans limite par les dispositions contre les trusts de la loi Sherman. Il ne serait pas en notre pouvoir d'énumérer les innombrables bénédictions et les avantages qui résultent pour nous de la continuation de la guerre. Vraiment la situation actuelle semble un exaucement des prières qui sont faites dans toutes les églises pour que la guerre dure sinon indéfiniment, du moins jusqu'à ce que les tarifs soient remontés et que le travail soit exécuté.

„La prospérité économique de notre pays n'a aucun équivalent dans l'histoire du monde. Grâce à la sanglante tragédie de la guerre, il a acquis sans conteste l'hégémonie financière et commerciale. Nous en profi-

tons de différentes façons et sous la forme la plus imprévue: une commande de 200.000 bras et jambes de bois pour une valeur de 15 millions de dollards a été placée chez une firme de Pittsburg. De sorte que nous ne bénéficions pas seulement en aidant les peuples de l'Europe à s'entretuer, mais que nous faisons aussi des affaires lucratives en leur procurant des membres artificiels. Plus les établissements de Bridgeport produisent de cartouches et de munitions, plus les fabriques de Bethleem coulent de canons, plus florira la fabrication des jambes de bois. On ne peut naturellement pas compter qu'une telle industrie soit de longue durée, mais il est agréable de constater que les affaires générales du pays prospèrent de plus en plus et que les transactions bancaires augmentent. Le succès qu'a eu le placement de l'emprunt pour le compte des alliés est un fait admirable, et représente un pas de plus vers l'accomplissement d'un inéluctable destin."
